

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

SITUATION JURIDIQUE
ET RÔLE ÉCONOMIQUE
DU
CANAL DE PANAMA

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 7 FÉVRIER 1919

PAR

Jacques LE CESNE

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur
Suffragants : { MM. WEISS, professeur.
TRUCHY, professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine (VI^e)

1919

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552826_0050

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

SITUATION JURIDIQUE

ET RÔLE ÉCONOMIQUE

DU

CANAL DE PANAMA

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 7 FÉVRIER 1919

PAR

Jacques LE CESNE

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur

*Suffragants : { MM. WEISS, professeur.
TRUCHY, professeur.*

PARIS

JOUVE & C^e, ÉDITEURS

15, Rue Racine (VI^e)

1919



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Les origines

Le canal de Panama qui apparaît aujourd'hui comme la plus grande entreprise des temps modernes possède une origine très lointaine dans le passé. L'idée de trouver une voie de communication reliant les deux plus grands océans du monde a hanté de bonne heure le cerveau des anciens navigateurs.

Quand le 29 septembre 1513, Vasco Nunez de Balboa prit possession au nom du roi d'Espagne de l'océan Pacifique que des Européens rencontraient pour la première fois de l'autre côté de la Cordillère, il croyait à l'existence d'un détroit naturel mettant en communication l'ancien et le nouvel océan.

Animé de l'ambition de le découvrir, il fit porter par des Indiens sur le versant Atlantique des bois préparés pour la construction d'une flottille destinée à explorer la côte nouvelle. Il inaugurait ainsi le premier transit à travers l'isthme américain.

Balboa n'eut pas le temps de reconnaître son

erreur : on sait comment sur l'ordre de Pierre Arias, gouverneur de la « Terre ferme » il fut décapité en 1517, payant ainsi de sa vie l'importance de ses découvertes et l'immense effort qu'il avait fait pour fonder la première colonie stable qui existât dans l'isthme américain.

La hantise du « Secret du détroit » lui survécut. En 1524 Fernand Cortez qui venait de conquérir le Mexique écrivait à Charles Quint :

« Toujours à la recherche de ce qui peut concou-
« rir à votre gloire et à votre avantage, j'ai cru,
« Sire, qu'il était de mon devoir d'équiper des bâti-
« ments pour découvrir et reconnaître l'étendue de
« la côte entre le Panaco et la Floride et trouver s'il
« est possible un détroit dans la mer du Nord qui
« conduise à l'archipel découvert par Magellan et
« qui doit en être assez proche. Si Dieu me permet-
« tait de réussir dans une pareille entreprise, le com-
« merce de l'épicerie se ferait bien plus promptement
« et à moins de frais ; les vaisseaux construits dans
« ce but ne courraient plus de risques puisqu'ils ne
« parcourraient plus que des côtes soumises à votre
« domination. Ils trouveraient sans cesse au besoin
« les moyens de se ravitailler dans des ports sûrs,
« de se radouber, de faire de l'eau, etc... Si ou
« découvre le détroit, je vous rendrai le service le
« plus signalé et le plus utile. Si on ne le rencontre
« point on découvrira du moins de vastes et riches

« contrées qui produiront de grands avantages à
« votre Majesté en étendant sa domination. J'espère
« que l'entreprise de la flotte sera couronnée du plus
« grand succès, que le détroit sera reconnu parce
« que rien ne peut se refuser aux efforts, aux soins
« et au zèle avec lequel je désire y contribuer. J'ai
« également l'intention d'envoyer dans la mer du
« Sud les vaisseaux que j'ai fait construire. Je
« compte avec l'aide de Dieu qu'ils seront prêts à
« partir au mois de juillet de cette année 1524. En
« descendant la côte, il est impossible, s'il y a un
« détroit dans cette partie, qu'on ne le découvre pas.
« En ajoutant aux ordres pour ceux qui voyagent
« dans la mer du Nord des instructions très pré-
« cises, pour tâcher de pénétrer jusqu'aux terres
« découvertes par Magellan, je négligerai, dans la
« vue de découvrir le détroit, tous les autres avan-
« tages que j'aurais pu me procurer dans les parages
« de cette mer. Je renonce à tout profit dans une cir-
« constance où la seule utilité de votre Majesté doit
« me diriger.

« Dieu veuille protéger mon entreprise. Puissiez-
« vous l'approuver. Puisse-je être assez heureux pour
« vous servir avec l'utilité que je désire véritable-
« ment. »

Un peu plus tard, mieux édifié sur la configura-
tion de l'empire des Aztèques et devant l'inutilité des
recherches entreprises pour découvrir une commu-

nication naturelle, Fernand Cortez songea à la création d'une voie artificielle.

A l'époque où Charles Quint lui retira le gouvernement du Mexique, il insistait encore dans ses lettres sur la nécessité d'ouvrir une communication entre l'Atlantique et les pays de l'Or. Mais le projet de Fernand Cortez alla s'enfouir dans les archives de l'Escorial.

Cependant l'idée d'un canal continuait de préoccuper les navigateurs. En 1550 quatre projets furent proposés par le Portugais Antonio Galvao. Ce dernier, en effet, dans un livre intitulé : *Traité des voies diverses et détournées par lesquelles nous sont venus le poivre et l'épice et des découvertes anciennes et modernes jusqu'à l'an 1550* : dit que l'on peut ouvrir un canal maritime par quatre voies différentes : 1° Entre le golfe d'Oraba et le golfe de San-Miguel ; 2° A travers l'isthme de Panama ; 3° le long de San-Juan et par le lac de Nicaragua ; 4° par l'isthme mexicain.

Les données essentielles du problème du canal de Panama étaient ainsi acquises avant la fin du xvi^e siècle.

Philippe II écarta — dit-on — tous ces projets pour cette fameuse raison « que la volonté de Dieu s'était clairement manifestée par la création d'un isthme continu ».

En fait, la découverte du détroit de Magellan

avait permis de faire arriver les navires dans l'océan Pacifique de sorte que la réunion des deux océans par une voie à travers l'Amérique centrale avait perdu une partie de son intérêt.

Il est permis également de supposer que le Gouvernement de l'Escurial ne tenait pas à faciliter à des nations maritimes rivales l'accès des mystérieuses contrées de l'Eldorado.

L'idée ne reprit de vigueur qu'au début du xix^e siècle. Alexandre de Humboldt lui prêta l'autorité de son nom.

On se remit à explorer d'une manière plus scientifique la gigantesque carrière qui, sur 2.300 kilomètres, sépare les eaux des deux plus grands océans du monde. Les premiers efforts portèrent naturellement sur les points où la digue plus étroite, semble inviter l'homme à y faire brèche.

Le premier de ces points, lorsqu'on vient du Nord se trouve dans l'isthme de Tehuantepec. A vol d'oiseau, la distance qui sépare les deux mers y est de 210 kilomètres. La Cordillère s'y abaisse jusqu'à 230 mètres. Deux cours d'eau dont les sources sont voisines, le sinueux Coalzocoalcos et le Chimalapa, serpentent sur cette bande de terrain et se déversent l'un dans l'océan Atlantique, l'autre dans l'océan Pacifique. Ce n'est qu'à la fin du xviii^e siècle qu'on songea à établir sur ce point une voie de communication permanente. En 1771, on découvrit le château

de San-Juan d'Ulloa, à Vera-Cruz, de vieux canons qui avaient été coulés à Manille dans les Philippines. On apprit que ces canons avaient été transportés du Pacifique par la route du Tehuantepec à Coahuila et que par là ils étaient arrivés au point où on les avait découverts. Cette voie de communication avait été longtemps abandonnée mais l'histoire des vieux canons incita le vice-roi du Mexique à faire à nouveau examiner ce parcours par deux ingénieurs, Augustin Cramer et Miguel del Corral. Cependant leur rapport ne fut pas favorable à la construction du canal suivant ce parcours.

En 1825, le Gouvernement mexicain chargea le général Orbegoso d'explorer à nouveau la région. En 1841, il y accorda une concession à Don José Garay. Il ne s'agissait d'ailleurs plus de construire un canal, mais seulement d'améliorer le cours des deux fleuves et de joindre ceux-ci par un chemin de fer. En 1851, le major Bernard, des Etats-Unis, fit le nivellement de l'isthme. En 1871, le Gouvernement des Etats-Unis chargea le commodore Shuffelt d'étudier un projet de canal dans cette région.

A l'est de l'isthme de Tehuantepec au delà de la presqu'île de Yucatan, se présente l'isthme de Honduras, s'étendant du golfe du même nom sur l'Atlantique au golfe de Fonseca sur l'océan Pacifique, sa largeur est d'environ 300 kilomètres. Il offre de bons mouillages, mais est extrêmement montagneux.

Les travaux des Américains Squiers, Trautwine et Jeffer ont démontré l'impossibilité de pratiquer la brèche dans cette région.

Toujours en se dirigeant vers le sud, on rencontre après l'isthme de Honduras, l'isthme de Nicaragua. Celui-ci doit son originalité à l'existence dans une vallée qui le traverse en diagonale du sud-est au nord-ouest, de deux lacs, le Managua et le Nicaragua communiquant entre eux et se déversant dans l'Atlantique par la paresseuse rivière du San-Juan. La distance minima d'une mer à l'autre y est de 208 kilomètres : le col de Guiscoyal s'abaisse dans cette région à une altitude de 46 mètres : c'est le plus bas de la Cordillère.

Le lac de Nicaragua fut découvert en 1623 par Gil Gonzales d'Avila, au cours d'un voyage entrepris pour explorer la côte ouest du Pacifique dans l'espoir de trouver l'entrée ouest joignant l'océan Pacifique à l'océan Atlantique. Lorsqu'Avila rapporta à Panama la nouvelle de sa découverte, Pedro Arias, qui avait succédé à l'infortuné Balboa dans les fonctions de Gouverneur, partit pour le Nicaragua afin de conquérir cette région. Il réussit et fonda la ville de Granada à l'extrémité ouest du lac. Il constata que le Nicaragua ne communiquait pas avec la mer du Sud. Ce fut le capitaine Diègo Machuca qui, en 1529, descendit pour la première fois le cours de la

rivière San-Juan appelée alors « le Desaguadero » jusqu'à l'Atlantique.

D'assez bonne heure cette voie attira un certain trafic, mi-fluvial, mi-terrestre. Pendant la saison des hautes eaux, de petits bateaux remontaient le San Juan à partir de Grey-Town, avec transbordements aux deux plus forts rapides et communiquaient avec des embarcations qui traversaient le lac.

En 1824, un officier de la marine anglaise, John Bayley fut chargé par le Gouvernement de Guatemala d'étudier la possibilité d'un canal par le Nicaragua. En 1846 également, le Prince Louis-Napoléon publiait à Londres un projet de canal utilisant le cours du San-Juan, le lac de Nicaragua et celui de Managua. En 1851, les ingénieurs Childs et Fay firent pour une Compagnie américaine l'étude de l'isthme. En 1858, les présidents du Nicaragua et du Costa Rica accordent à un explorateur français Belly la concession d'un canal qui devait déboucher sur l'océan Pacifique entre Reljo et Salinas. Belly s'associa avec Thome de Gamond. Mais la pénurie de fonds interrompit bientôt l'entreprise. Quelques années plus tard, la concession fut rétrocédée à une nouvelle association dite « américaine anglo-française » et peu après elle fut frappée de déchéance. En 1873, le commandant Lull et l'ingénieur Monacal étudient à nouveau l'isthme de Nicaragua pour le gouvernement des Etats-Unis.

La faible largeur de l'isthme de Panama et l'existence sur le versant Pacifique d'un grand nombre de petites rivières prédestinaient cette région à devenir la principale route d'échange entre les deux océans. Dès 1519, une route fut construite sur ce point de l'isthme : elle allait de Nombre de Dios qui se trouvait à 40 milles à l'est de la cité actuelle de Colon, traversait l'isthme et aboutissait à l'ancienne cité de Panama, qui fut fondée en 1517. Les ruines de cette ville peuvent être visitées et se trouvent à 6 milles environ au nord-ouest de la ville actuelle de Panama. Cette route traversait la rivière Chagres à Crucès. Elle était pavée et il en existe encore certains vestiges relativement bien conservés. On l'utilisait pour transporter les métaux précieux qui étaient ensuite expédiés en Espagne par les galions royaux. Cette voie de communication avait donc une grande importance. L'ancienne cité de Panama prit à cette époque un développement considérable et devint extrêmement prospère.

En 1827, Bolivar donna à un Français, le baron Thierry, la concession d'un canal à créer à travers l'isthme de Panama. Mais, faute d'argent, le concessionnaire ne parvint même pas à terminer les études techniques. Quelques années plus tard, le même Bolivar confia à l'ingénieur anglais Lloyd et à l'ingénieur suédois Palmare la mission d'étudier sur le terrain un projet de canal. Les travaux se bornèrent

à quelques nivellements. En 1838, le Gouvernement de la Nouvelle-Grenade investit une Compagnie française d'un privilège pour le percement de l'isthme. Cette société ne dura que peu de temps. La première étude sérieuse d'un projet de canal a été exécutée en 1843 par un ingénieur français, Napoléon Garella, qui avait été envoyé sur les lieux par le Gouvernement français. Napoléon Garella fit la triangulation de l'isthme entre Chagres, Panama, la Chorrera et le Cerro Trinidad. Ce projet a servi de base à l'exécution du chemin de fer qui fut construit quelques années plus tard par une société américaine, ainsi qu'à tous les autres plans d'un canal dressés depuis 1845.

En 1855, le commandant Lull et l'ingénieur Monacal font, aux frais des Etats-Unis, une étude complète d'un projet de canal par l'isthme de Panama.

C'est un peu à l'est de Panama, à la hauteur de la baie de San-Blas, que l'isthme américain atteint sa moindre largeur : 50 kilomètres. Les ingénieurs américains Mac Dongal et Sweet exécutèrent en 1864 des nivellements dans cette région. Leurs recherches portèrent particulièrement sur le bassin du Bayano. Mais la hauteur de la Cordillère à traverser et l'hostilité des Indiens les empêchèrent de poursuivre ces travaux jusqu'à l'Atlantique.

Dans l'isthme de Darien enfin, un fleuve, cours d'eau important, l'Atrato, tributaire de l'Atlantique,

semble au premier abord pouvoir être mis en communication facile avec l'une des rivières qui sur le versant du Pacifique, drainent les eaux de la Cordillère. Au cours des années 1852, 1853, 1854, le banquier américain Kenney fit explorer cette région. Les Français Jauréguiberry, du Puydt, Bourdiol, Lacharme, la visitèrent également à cette époque. Le Gouvernement des Etats-Unis envoya à son tour dans l'isthme de Darien le commandant Collins, qui rapporta un projet complet de canal interocéanique. Les résultats obtenus dans les différents isthmes de 1870 à 1875 par les ingénieurs du Gouvernement américain furent centralisés et examinés par une commission qui déposa son rapport en 1876. Sa conclusion fut en premier lieu que le choix de la région à emprunter pour l'établissement du canal devait se borner aux isthmes de Nicaragua, de Panama et de Darien ; en second lieu, que de ces trois isthmes, l'isthme de Nicaragua offrait la voie qu'on devait préférer.

En France, on allait opter pour l'isthme de Panama.

PREMIÈRE PARTIE

Historique diplomatique du canal de Panama

CHAPITRE PREMIER

L'attitude première des Etats-Unis

Avant d'aborder l'étude de la situation du canal de Panama, nous nous proposons de retracer l'évolution de la politique suivie par le Gouvernement des Etats-Unis à l'égard de l'entreprise grandiose dont la réalisation, après tant de vicissitudes, unit aujourd'hui les eaux des deux plus grands océans du monde.

Cette méthode nous permettra d'ailleurs de déterminer plus nettement la position du canal de Panama dans le droit international. Le droit international ne présente-t-il pas en effet les relations les plus étroites avec l'histoire de la diplomatie des peuples ?

La doctrine de Monroe que les Etats-Unis, depuis

bientôt un siècle, prétendent faire prévaloir dans leurs rapports politiques avec les nations européennes, est si intimement liée avec l'histoire diplomatique du canal de Panama qu'il est essentiel de la définir ici. Chose assez difficile, car cette doctrine n'est plus ce qu'elle était à l'origine. On la trouve toutefois exposée sous sa forme primitive, dans le message que le Président Monroe adressait au Congrès des Etats-Unis au début de la session de 1823. Ce message était ainsi conçu :

« Nous n'avons jamais pris aucune part dans les
« guerres où les puissances européennes débattent
« leurs intérêts propres et notre politique ne com-
« porte pas de semblable intervention.

« C'est seulement lorsque nos droits sont attaqués
« ou sérieusement menacés que nous exprimons nos
« sentiments ou que nous faisons des préparatifs de
« défense.

« Nous prenons nécessairement un intérêt plus
« grand aux événements de notre hémisphère et
« nous devons par conséquent les surveiller tous en
« observateurs impartiaux et vigilants.

« Le système politique des puissances alliées est
« sous ce rapport essentiellement différent de celui
« de l'Amérique.

« Cette différence provient de l'organisation même
« de leurs Gouvernements respectifs.

« Mais notre nation est prête à se dévouer tout

« entière à la défense de notre système qui a été
« acheté au prix d'un tel sacrifice de temps et
« d'argent, qui a été mûri par la sagesse des citoyens
« les plus éclairés et sous lequel nous jouissons d'une
« félicité sans exemple.

« En conséquence, il y va de notre honneur et de
« la sauvegarde des relations amicales qui unissent
« les Etats-Unis et ces puissances, de déclarer que
« nous considérerons toute tentative de leur part
« d'étendre leur système politique à telle ou telle
« partie de cet hémisphère comme dangereuse pour
« notre paix et notre sécurité.

« Nous ne sommes pas intervenus et nous n'inter-
« viendrons pas dans les affaires des colonies ou
« dépendances actuelles des puissances européennes.
« Nous ne saurions toutefois agir de même à l'égard
« des Gouvernements qui ont déclaré leur indépen-
« dance, qui l'ont maintenue et que nous tenons de
« ce fait en grande considération. Nous envisagerons
« toute intervention destinée à les opprimer ou à
« régenter leur politique comme une manifestation
« de dispositions hostiles à l'égard des Etats-Unis.

« ... Il est impossible aux puissances européennes
« d'étendre l'application de leur système politique à
« aucune des questions qui intéressent ce continent
« sans mettre immédiatement en péril notre paix et
« notre bonheur.

« Pareillement, personne ne peut croire que nos

« frères du Sud, s'ils étaient laissés à eux-mêmes,
« voulussent l'adopter de leur propre mouve-
« ment.

« Si nous comparons les forces et les ressources
« de l'Espagne avec celles dont disposent ces Gou-
« vernements, il semble évident qu'elle est incapable
« de les subjuguier.

« La véritable politique des Etats-Unis a toujours
« été de laisser les parties débattre librement leurs
« intérêts, et cela dans la pensée que les autres
« puissances garderont une attitude semblable. »

— Il convient de rappeler l'origine de cette déclara-
tion : elle était motivée par la situation où se trou-
vait alors l'Europe. A la fin de l'année 1822, les sou-
verains alliés tenaient un Congrès à Vérone. Le
principal objet de leurs préoccupations était l'Es-
pagne, soumise à cette époque à la domination des
Cortez. La question qui se posait était de savoir si
Ferdinand serait restauré dans toute son autorité par
l'appui des forces étrangères. La Russie, la Prusse,
la France et l'Autriche-Hongrie se montraient favo-
rables à cette intervention. L'Angleterre au contraire
y était opposée. Cependant la détermination des
autres puissances prévalut. La France agissant de
concert avec les autres alliés prit la conduite de
l'opération. Au printemps de 1823, une armée
française pénétra en Espagne : elle remporta un
succès complet. Le Gouvernement populaire fut ren-

versé et Ferdinand se vit ainsi rétabli dans toute son autorité.

Cette intervention avait été décidée précisément en vertu des doctrines que les monarques alliés avaient proclamées l'année précédente à Laybach et qui devaient leur attribuer le droit d'intervenir dans les affaires des autres Etats.

En présence des événements qui venaient de se passer en Espagne, il était naturel que les Etats-Unis s'inquiétassent des projets que les puissances alliées avaient en vue à l'égard des colonies espagnoles qui avaient elles-mêmes donné un bien plus mauvais exemple que la mère patrie.

Le roi Ferdinand et ses alliés se borneraient-ils à agir ainsi qu'ils l'avaient fait à l'égard de l'Espagne, ou bien solliciteraient-ils l'aide des Etats-Unis pour subjuguier les provinces de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud qui s'étaient mises en rébellion et avaient déclaré leur indépendance ?

C'est devant une situation semblable, devant la perspective d'une intervention possible en Amérique et en vue de seconder l'action de l'Angleterre que le président Monroe fit sa déclaration.

Elle était sage et pleine de patriotisme. L'effet qu'elle produisit fut considérable et mit fin à tout projet d'intervention des puissances européennes.

Le libre peuple des Etats-Unis se montra unanimement sympathique à l'action du Gouvernement,

qui, sans se départir de son devoir, avait pris une initiative habile et efficace pour la défense de la liberté civile.

Lorsqu'en 1823, le Gouvernement des Etats-Unis s'opposait à l'intervention des puissances européennes qui se préparaient à étouffer l'indépendance des jeunes républiques espagnoles d'Amérique, il défendait le principe même de son existence, qui avait la même origine que celle de ces petits Etats.

A cet égard, la doctrine de Monroe repose sur le droit de « self defence ».

En vertu de ce droit primitif, les Etats-Unis déclaraient s'opposer d'une part à toute intrusion des nations européennes dans les affaires politiques des peuples américains et s'élevaient également contre toute prétention de ces nations à des colonisations futures dans les territoires du nouveau monde.

La doctrine de Monroe ne précisait d'ailleurs pas la ligne de conduite que le Gouvernement des Etats-Unis devrait observer dans le cas où l'une ou l'autre des éventualités précédentes viendraient à se produire.

C'est sous l'empire de cette politique de défense — politique de défense et non pas d'expansion et de domination comme elle le deviendra ultérieurement — que furent menées par les Etats-Unis les premières négociations relatives à un canal trans-isthmique.

En 1826, se tint à Panama un Congrès fameux dans l'histoire de l'Amérique, où les délégués des jeunes républiques nouvellement émancipées du joug espagnol, devaient examiner les questions présentant un intérêt général pour les nations du nouveau monde.

Les Etats-Unis furent invités à se faire représenter à cette assemblée et c'est dans les instructions données aux représentants envoyés par les Etats-Unis au Congrès de Panama que nous trouvons pour la première fois un exposé systématique du Gouvernement de Washington relativement à un canal inter-océanique.

« Un canal navigable entre les océans Atlantique
« et Pacifique, écrivait M. Clay, devra être au Con-
« grès l'objet d'un examen tout particulier. Ce vaste
« projet, si jamais il se réalise, intéressera à des
« degrés divers les différentes parties du monde,
« mais c'est spécialement ce continent qui en reti-
« rera le plus grand bénéfice... si jamais le projet
« se réalisait de façon à permettre le passage des
« navires d'un océan à l'autre. Le bénéfice n'en
« devrait pas être exclusivement réservé à telle ou
« telle nation, mais il devrait être au contraire
« étendu à tous les peuples du globe moyennant une
« juste compensation ou le paiement de taxes rai-
« sonnables. »

Le texte précédent est très significatif.

Durant une très longue période, en effet, le Gou-

vernement de Washington admet le principe d'un canal ouvert à toutes les nations et affranchi de tout contrôle politique.

On peut même supposer qu'à cette époque les Etats-Unis eussent volontiers envisagé une entente entre les nations intéressées, en vue de la protection et de la neutralisation du canal.

La doctrine de Monroe sous sa forme originelle ne s'y opposait pas.

La première attitude des Etats-Unis à l'égard du canal fut ainsi éminemment libérale.

Il existe à cela des raisons d'ordre historique.

Tout d'abord, les Etats-Unis ne se sentaient pas alors assez forts pour affronter l'opposition des grandes puissances européennes. D'autre part, les Etats-Unis eussent été incapables à cette époque de mener seuls à bien la construction du canal. D'ailleurs le développement commercial de la République nord-américaine n'avait pas encore acquis une importance telle que la question d'un canal interocéanique dût passer au premier rang de ses préoccupations.

Il est donc incontestable qu'au début, les Etats-Unis envisagèrent l'éventualité de l'ouverture d'un canal interocéanique avec le plus grand désintéressement.

Comme le dit fort bien M. Hains : « Les Américains, alors non seulement désiraient mais se mon-

traient anxieux que les autres nations fussent appelées à jouir du canal en commun avec eux... »

Cette conception persista longtemps.

Il est de même remarquable qu'à une époque où des événements importants avaient cependant déjà marqué un certain revirement dans l'attitude primitive des Etats-Unis, la doctrine d'un canal « dédié à l'humanité » trouvait encore un puissant écho dans la parole du président des Etats-Unis.

En 1885, tandis que les négociations relatives à l'abrogation du traité Clayton-Bulwer venaient de se heurter à l'opposition de l'Angleterre, M. Cleveland en effet s'exprimait ainsi dans son message au Sénat :

« Si jamais une voie de communication nouvelle
« fait tomber la barrière qui sépare actuellement les
« deux plus grands océans du monde, elle devra être
« pour le bénéfice du monde et de l'humanité. Il
« importera d'éviter qu'elle ne tombe sous la domina-
« tion d'une puissance isolée, ou qu'elle ne devienne
« le point de mire d'aucune ambition guerrière.

« Un arrangement qui assurerait à ce Gouverne-
« ment le droit de construire, de posséder, d'admi-
« nistrer le canal, au moyen d'une alliance défen-
« sive et offensive avec l'Etat étranger dont nous
« devrions partager la responsabilité, serait, à mon
« sens, incompatible avec la destination première de
« cette entreprise, qui est un usage universel. »

Une succession d'importants événements vint augmenter d'une façon considérable pour les Etats-Unis l'intérêt économique d'un canal unissant les deux océans.

Le différend anglo-américain concernant la ligne frontière à l'ouest des montagnes rocheuses avait été aplani en 1846, par le traité Buchanan-Packenhan et au mois d'août 1848, un act du Congrès organisa le territoire de l'Orégon.

D'autre part, la guerre avec le Mexique prit fin en 1848 par le traité Guadalupe-Hidalgo et la Californie fut à cette époque incorporée aux Etats-Unis. Le traité était à peine ratifié qu'on découvrait les fameux placers. Des milliers de travailleurs se ruèrent de l'est à l'ouest vers le Nouvel Eldorado. Pour leur éviter la traversée des longues plaines du nord ou l'immense détour par le cap Horn, on établit des lignes de vapeurs de New-York à Saint-Juan del Norte et à Saint-Laurent du Chagres sur l'Atlantique, de Panama à San-Francisco par les ports occidentaux du Nicaragua sur le Pacifique. Mais la traversée de l'isthme était longue, coûteuse, périlleuse. D'autre part, l'établissement et l'entretien de postes militaires et de stations navales dans les nouvelles possessions du Far West, l'extension à ces régions du service postal et d'autres services publics avaient amené le Gouvernement américain à entamer des négociations pour assurer aux Etats-Unis un droit de

transit à travers l'isthme de Panama. Ce fut l'objet du traité de paix, d'amitié, de navigation et de commerce conclu le 12 décembre 1846 entre les Etats-Unis et la Nouvelle-Grenade.

Les principales dispositions de cette convention sont les suivantes : la Nouvelle-Grenade garantit au Gouvernement des Etats-Unis que le droit de transit à travers l'isthme de Panama par n'importe quel moyen de communication sera librement accordé au Gouvernement et aux citoyens des Etats-Unis.

Les Etats-Unis garantissent positivement à la Nouvelle-Grenade l'entière neutralité de l'isthme en question, afin que tant que ce traité sera en vigueur, le libre transit d'une mer à l'autre ne puisse être interrompu à aucun moment.

En conséquence, les Etats-Unis garantissent également les droits de souveraineté et de propriété que possède la Nouvelle-Grenade sur ledit territoire.

CHAPITRE III

L'Intervention anglaise

L'influence de l'Angleterre dans l'Amérique centrale avait déjà atteint un développement considérable au commencement du xvii^e siècle.

En 1830, le territoire de « Mosquitia » était virtuellement soumis au protectorat anglais.

Quelque années plus tard, l'Angleterre fit occuper par le Gouverneur de Belizé la ville de San-Juan del Norte, aujourd'hui Greyxtown.

Finalement, vers 1847, le Nicaragua était complètement tombé sous la domination de l'Angleterre.

La Grande-Bretagne se trouvait ainsi placée dans une situation très avantageuse, car on considérait alors que le Nicaragua offrait la meilleure route à suivre pour le tracé du canal interocéanique.

Aussi l'activité de la politique anglaise soulevait-elle les plus vives protestations aux Etats-Unis. Le Gouvernement américain envoya M. Hise dans l'Amérique centrale afin de vérifier la validité des droits dont l'Angleterre entendait se prévaloir.

Dans les instructions qu'il avait données à cet envoyé spécial, M. Buchanan s'exprimait ainsi :

« Le dessein poursuivi aujourd'hui par la Grande
« Bretagne procède de la politique qu'elle a toujours
« invariablement suivie au cours de son histoire et
« qui consiste à saisir tous les points commerciaux
« du monde dont les circonstances lui permettent
« de s'emparer.

« En établissant à l'heure actuelle son protectorat
« sur une misérable et insignifiante tribu d'Indiens,
« l'Angleterre ne poursuit d'autre but que d'assurer
« sa domination sur le vaste littoral du Nicaragua afin
« d'être maîtresse de la route future qu'emprunte-
« ront la voie ferrée ou le canal qui réuniront un
« jour l'océan Pacifique et l'océan Atlantique. »

M. Hise se crut de la sorte autorisé à conclure une convention avec le Nicaragua : il négocia un traité qui donnait aux Etats-Unis le droit exclusif de construire le canal mais les Etats renonçaient à le fortifier et s'engageaient en outre à respecter l'intégrité du Nicaragua.

Mais M. Hise avait outrepassé ses pouvoirs.

L'heure n'était pas encore venue pour les Etats-Unis de revendiquer le contrôle exclusif du canal interocéanique.

D'ailleurs, le Gouvernement américain eût craint de s'attirer à cette époque l'animosité de l'Angleterre. Aussi le président Taylor, qui était partisan

d'une politique de conciliation, refusa-t-il de ratifier le traité précédent.

Le président Taylor demeurait toujours fidèle à la conception d'un canal librement ouvert au monde entier.

Et telle était l'idée qu'il énonçait dans son message au Congrès :

« Aucune puissance au monde ne doit pouvoir
« occuper une situation qui la mette en mesure d'être
« assez puissante pour obstruer une voie maritime
« dont le libre usage sera dédié à l'humanité. »

Toutefois, il est permis de croire que ces paroles cachaient en réalité une politique assez habile. En se montrant conciliant, le président Taylor espérait amener plus facilement l'Angleterre à renoncer progressivement à l'attitude agressive qu'elle avait adoptée dans l'Amérique centrale.

Sur ces entrefaites de graves événements déterminèrent une tension sérieuse entre les deux pays. L'Angleterre venait de s'emparer brusquement de l'île du Tigre.

M. Clayton, Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, fit comprendre au ministre anglais à Washington, Sir Henry Bulwer, toute la gravité de la situation et le pressa d'arriver à un accord entre l'Angleterre et les Etats-Unis.

Non sans perspicacité, Sir H. Bulwer saisit alors l'occasion qui s'offrait à lui.

Le 5 juillet 1850, les deux diplomates conclurent le traité dit « Clayton-Bulwer ». Les principales dispositions de cette convention sont ainsi conçues :

« 1° L'Angleterre et les Etats-Unis s'interdisent réciproquement de chercher à s'assurer le contrôle exclusif du canal.

2° Ni l'Angleterre ni les Etats-Unis n'auront le droit de fortifier le canal ou d'occuper et de coloniser une partie quelconque de l'Amérique centrale.

3° En cas de guerre entre les parties contractantes, les navires de l'une et l'autre puissance pourront impunément traverser le canal.

4° L'Angleterre et les Etats-Unis s'engagent à sauvegarder la neutralité du canal et à obtenir des autres puissances la même garantie.

Les deux Gouvernements, disait le préambule du traité, n'agissent pas en signant la présente convention, dans un intérêt particulier, mais se proposent au contraire d'établir un principe d'ordre général : aussi conviennent-ils d'étendre par convention leur protection à toute autre entreprise, chemin de fer ou voie ferrée, qui emprunterait le trajet de l'isthme et en particulier au projet du canal interocéanique que l'on propose actuellement de construire par Tehuantepec ou Panama.

M. Harmodio Aryas, dans sa remarquable étude sur le canal de Panama, commente en ces termes le traité Clayton-Bulwer :

« Nous avons montré précédemment que les Etats-
« Unis désiraient à cette époque empêcher l'intru-
« sion de la Grande-Bretagne à l'égard des affaires
« américaines.

« M. Clayton s'était véritablement abusé à ce
« sujet.

« Car, loin de réaliser le dessein qu'il avait en
« vue, le traité n'avait d'autre effet — de l'avis de cer-
« tains du moins — que de légaliser l'état de choses
« antérieur, en tant qu'il s'agissait des possessions
« actuelles de l'Angleterre dans l'Amérique centrale.

« On craignait que, faute d'un accord réglant le
« point litigieux entre les deux puissances, la doc-
« trine de Monroe ne reçût une sérieuse atteinte du
« Gouvernement anglais.

« Mais le Gouvernement américain se croyant
« placé dans un dilemme adopta une ligne de con-
« duite qui, en définitive, était la négation même du
« principe qu'il cherchait à maintenir. Car, en vérité,
« chaque mot du traité constituait, dans l'esprit et
« dans la forme, la violation de la politique qui avait
« été longtemps consacrée par les hommes d'Etat
« de l'Amérique du Nord.

« Aussi est-il probable que le faible Gouvernement
« du général Taylor n'entrevit pas d'autres moyens
« de résoudre le conflit que l'Angleterre avait créé
« par son attitude agressive et en cherchant à acqué-
« rir le contrôle du canal projeté ».

La convention Clayton-Bulwer ne représentait pas d'ailleurs une solution satisfaisante pour les Etats-Unis. Le traité, à peine conclu, souleva certaines critiques.

Les difficultés que son application engendrait entre les-deux pays devinrent rapidement très aiguës. Le président Buchanan, dans un message au Sénat, alla même jusqu'à proposer l'abrogation du traité Clayton-Bulwer.

Mais, tandis que se poursuivaient ces controverses, l'occasion s'offrit aux Etats-Unis d'acquérir un droit de contrôle sur le passage par Panama. En 1856, des révoltes survenues à Panama avaient lésé certains citoyens américains, le Gouvernement désirait obtenir une indemnité de la « Nouvelle-Grenade » au moyen d'une convention. Au cours des négociations, le ministre américain à Bogota proposa qu'il fût convenu dans le traité que chacune des parties jouirait du droit de passage dans l'isthme, quelle que fût la route choisie.

Il n'est pas douteux que les Etats-Unis se proposaient ainsi d'assurer leur mainmise sur le trajet du canal interocéanique : le Gouvernement américain avait d'ailleurs déjà en vue l'achat des îles du Pacifique qui se trouvaient situées à l'une des extrémités du futur canal.

Les Etats-Unis se préparaient ainsi à violer formellement le traité « Clayton-Bulwer ».

L'Angleterre n'eut d'ailleurs pas besoin de protester, car la Nouvelle-Grenade craignant que le projet du Gouvernement américain ne portât atteinte à ses droits de souveraineté, refusa d'examiner les propositions des Etats-Unis.

CHAPITRE III

Les Etats-Unis cherchent à se rendre maîtres du canal de Panama

Nous parvenons maintenant à un tournant de l'histoire diplomatique du canal.

Les Etats-Unis, abandonnant leur conception première, vont tenter de faire prévaloir leur suprématie sur le canal de Panama : sans doute un tel revirement devait-il se heurter à de graves obstacles en présence des entraves que la politique précédente avait créées au Gouvernement américain.

Mais il faut avouer que la diplomatie des Etats-Unis a su résoudre ces difficultés avec une remarquable souplesse.

M. Seward, homme d'Etat entreprenant et énergique, inaugura la nouvelle ligne de conduite.

Il était alors question d'un projet de canal par l'Etat de Honduras. M. Seward se mit en mesure de conclure un traité avec cette République : il avait également l'intention d'acquérir pour le compte du Gouvernement américain l'île du Tigre qui représen-

tait à l'une des extrémités du tracé projeté un point extrêmement important. Le Gouvernement anglais fut pressenti à ce sujet, mais il ne donna qu'une réponse assez dilatoire. Sur ces entrefaites, M. Seward usa d'initiative et signa le traité Dichinson-Ayon avec la République de Honduras.

Toutefois, ce résultat ne satisfait pas le Gouvernement des Etats-Unis. M. Seward songea alors à entrer en négociations avec la Colombie, dans l'idée d'un canal par l'isthme de Panama. Une convention fut signée à Bogota le 14 janvier 1869.

Ce traité donnait aux Etats-Unis le droit de construire le canal et d'en assurer le contrôle. La Colombie s'engageait à ne laisser construire aucun autre canal interocéanique sur son territoire, sans l'assentiment préalable des Etats-Unis. La neutralité du canal était garantie par une stipulation ainsi conçue : « l'accès du canal sera rigoureusement interdit aux forces militaires et aux navires de guerre ».

Le Sénat de la Colombie rejeta le traité.

Quelques années plus tard, tandis que la Colombie venait d'accorder à une Compagnie française une concession pour la construction d'un canal par l'isthme de Panama, l'action de la diplomatie américaine eut un regain d'énergie.

Le bruit courait que M. de Lesseps se proposait de convier un groupe de puissances européennes à

garantir par un accord la neutralité de l'isthme de Panama.

Un semblable projet ne pouvait manquer d'éveiller la susceptibilité du Gouvernement des Etats-Unis.

Dans le message qu'il adressa au Congrès en 1880, le Président Hayes s'exprima en termes particulièrement énergiques et où l'on retrouve l'écho de la « Doctrine de Monroe ».

« Notre politique est un canal soumis au contrôle américain. Les Etats-Unis ne sauraient se résoudre à abandonner à une puissance européenne le contrôle d'un canal qui fait virtuellement partie du littoral de notre pays... »

M. Evarts, secrétaire d'Etat, alla même plus loin. Il essaya de mettre directement en échec le projet de la Compagnie française.

Il s'efforça à cet effet d'obtenir de la Colombie un traité en vertu duquel toute concession faite par ce pays relativement à la construction d'un canal interocéanique serait subordonnée aux droits des Etats-Unis, qui, aux termes de la convention de 1846, étaient les seuls garants de la neutralité de l'isthme et de la souveraineté de la Colombie sur le territoire de l'isthme.

Mais la Colombie se refusa à un pareil arrangement.

La question avait d'ailleurs été soumise au Congrès.

Le Sénat et la Chambre des représentants partageaient l'avis du Gouvernement.

Les deux Assemblées votèrent la résolution suivante :

« L'intérêt et le droit des Etats-Unis lui commandent de posséder la direction, le contrôle de tout canal ou de toute voie ferrée, qui passeront par l'isthme... »

Mais, malgré l'énergie d'une pareille attitude, il était évident que la convention Clayton-Bulwer opposait un obstacle infranchissable à la nouvelle politique du Gouvernement américain.

Au mois d'avril 1880, une commission de députés de la Chambre des représentants invitèrent le président des Etats-Unis à entreprendre des démarches pour l'abrogation du traité Clayton-Bulwer.

Le Président Garfield arriva au pouvoir à ce moment. M. Blaine, secrétaire d'Etat, reçut la mission d'entrer en pourparlers avec l'Angleterre.

La nouvelle que la Colombie se proposait véritablement d'obtenir des puissances européennes une déclaration garantissant la neutralité de l'isthme émut vivement M. Blaine.

Il fit sur ces entrefaites parvenir à tous les ministres américains accrédités auprès des nations européennes un message qui contenait les instructions suivantes :

M. Blaine insistait d'abord sur le fait que les Etats-

Unis avaient déjà garanti la neutralité de l'isthme par le traité de 1846 et que cette garantie n'avait nul besoin d'être restaurée.

« C'est surtout, disait-il, en ce qui concerne le
« contrôle politique du canal, abstraction faite des
« aspects administratifs ou commerciaux de la ques-
« tion, que le Président entend manifester avec éner-
« gie et précision sa manière de voir.

« S'il survenait une guerre à laquelle les Etats-Unis
« participassent, le passage des navires de guerre
« d'une nation hostile à travers le canal de Panama
« ne serait pas plus admissible que le passage des
« troupes d'une nation en guerre avec nous sur les
« voies ferrées qui relient les rivages des Etats-Unis
« de part et d'autre des deux océans.

« ... Les Etats-Unis insisteront sur le droit qui
« leur appartient de prendre toutes précautions
« utiles pour empêcher que le transit dans l'isthme
« ne soit employé à un but offensif dirigé contre eux.

« Le Gouvernement, poursuivait le secrétaire
« d'Etat, ne saurait envisager sans inquiétude un
« accord des Etats européens destiné à garantir la
« neutralité, mais en réalité à leur assurer le con-
« trôle politique d'une voie de communication qui
« fait en substance partie de notre littoral... toute
« tentative ayant pour objet de compléter cette
« garantie par un accord entre des puissances qui
« entretiennent de vastes armées sur le pied de

« guerre et possèdent d'immenses flottes parcourant
« les mers, et dont l'intérêt, à l'endroit du canal, ne
« peut être aussi grand et aussi vital que le nôtre
« équivaldrait à une alliance contre les Etats-Unis. »

M. Blaine terminait sa circulaire par une recommandation intéressante : « Vous aurez soin, disait-il, dans vos conversations, de ne pas représenter l'attitude des Etats-Unis comme le développement d'une politique nouvelle ou le commencement de démarches agressives de la part de ce Gouvernement. Il ne s'agit de rien d'autre pour les Etats Unis que d'adhérer à des principes qui ont été proclamés dans le passé par la plus haute autorité du Gouvernement. »

En donnant ces instructions, M. Blaine avait bien présente à l'esprit la doctrine de Monroe.

Il entendait démontrer que la politique du Gouvernement américain à l'égard du canal était toujours demeurée semblable. Une telle prétention paraissait difficilement soutenable.

La garantie de l'isthme de Panama n'avait nul besoin d'être renforcée, disait M. Blaine. Comment cependant concilier une pareille opinion avec certaines paroles prononcées notamment par le Président Polk : « On ne peut pas mettre en doute que semblable garantie doive être également donnée à la Colombie par la France et la Grande-Bretagne. Il est certain que l'un et l'autre de ces deux pays

« accepteront l'offre qui leur en sera ainsi faite, car
« il ne semble pas exister d'autre moyen effectif
« d'assurer à toutes les nations les avantages du
« passage dans le canal que d'obtenir de toutes les
« puissances commerciales la garantie que l'isthme
sera neutre. »

Cette contradiction n'échappa pas à l'attention de lord Granville. Le diplomate anglais répondit entre autres objections : « Je tiens à vous dire que les
« rapports de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis
« en ce qui concerne le canal, sont déterminés par
« les engagements contenus dans le traité connu
« sous le nom de convention « Clayton-Bulwer » et
« Sa Majesté Britannique se repose avec confiance
« sur l'observation de tous les engagements de ce
« traité. »

M. Blaine avait également donné au représentant américain à Londres, des instructions particulières, qui reflétaient bien la pensée qui l'animait. « Le
« traité Clayton-Bulwer, disait-il, était désuet. Il
« devait cesser d'exister aujourd'hui. Car les cir-
« constances exceptionnelles qui lui avaient donné
« naissance appartenaient désormais au domaine du
« passé. Le but de la convention avait été autrefois
« de mettre l'Angleterre et les Etats-Unis sur un
« pied d'égalité relativement au canal. Cet objet ne
« saurait être atteint aujourd'hui, en présence du
« développement considérable qu'ont pris les inté-

« rêts des Etats-Unis sur la côte de l'océan Paci-
« fique. D'autre part, la supériorité de sa flotte per-
« mettrait à l'Angleterre d'assurer le contrôle du
« canal. »

En réalité, M. Blaine désirait formellement l'abrogation du traité Clayton-Bulwer. Mais ses arguments ne parvinrent pas à déterminer lord Granville. Le diplomate anglais fit l'objection suivante :

« Les intérêts de la Grande-Bretagne à l'égard du
« canal, sont équivalents à ceux des Etats-Unis.
« Quant au développement de l'influence des Etats-
« Unis sur la côte du Pacifique, le Gouvernement de
« Sa Majesté ne considère pas cette circonstance
« comme une éventualité imprévue dont la prévision
« ait pu échapper aux hommes d'Etat qui rédigèrent
« respectivement le traité Clayton-Bulwer. Un tel
« changement de condition ne semble pas un pré-
« texte suffisant pour ébranler les bases d'un accord
aussi mûrement réfléchi. »

La controverse diplomatique se poursuivit ainsi longtemps entre les deux chancelleries.

M. Blaine n'eut d'ailleurs pas le beau rôle dans cette joute, et tous les arguments qu'il faisait valoir en faveur de l'abrogation du traité Clayton-Bulwer succombèrent devant les objections de lord Granville.

M. Frulinghuysen continua ensuite la discussion.

Mais finalement la diplomatie américaine n'obtint

pas le résultat qu'elle souhaitait. Et l'arrivée au pouvoir du Président Cleveland, qui était animé de dispositions très libérales à l'égard du canal, inaugura une période de détente.

CHAPITRE IV

Le canal de Panama sous la domination américaine.

Nous abordons ici la dernière phase de l'histoire diplomatique du canal de Panama.

C'est au cours de cette période que les Etats-Unis ont conquis la suprématie sur la grande entreprise. Tandis que la Compagnie française se trouvait vers 1888 dans une situation financière désespérée, les capitalistes américains entrevirent l'opportunité d'inaugurer un projet nouveau, et l'ensemble des citoyens commença de réaliser pleinement les immenses avantages économiques que le Gouvernement des Etats-Unis retirerait de la construction d'un canal interocéanique.

Le fait aussi que l'échec de l'effort français provenait principalement de l'insuffisance de ressources financières inclina nombre de gens à penser que seul un grand Etat serait capable de mener l'entreprise à bien.

Une Compagnie américaine venait de se constituer

en 1801 pour la construction d'un canal par le Nicaragua. Le Congrès fut appelé à se prononcer sur une motion qui avait pour objet de garantir jusqu'à concurrence de 100.000.000 de dollars l'émission des obligations à émettre par cette Société. Et le Président Harrison tint alors un langage particulièrement significatif : « Je suis tout disposé, dit-il, à recommander l'intervention du Gouvernement dans une affaire qui présente d'ailleurs un tel intérêt, que le Gouvernement devrait à mon sens en assurer directement l'exécution sur les ressources de sa Trésorerie. »

Aux Etats-Unis, lors de la guerre hispano-américaine, l'opinion publique fut très vivement émue par l'incident de *l'Orégon*, ce cuirassé américain qui mit quatre-vingt-douze jours pour se rendre par le détroit de Magellan, de San-Francisco dans les eaux de Santiago, théâtre des hostilités.

On commença alors à considérer davantage la valeur d'un canal interocéanique et on s'habitua à en attendre la réalisation, non plus de l'initiative privée, mais de la décision gouvernementale.

Le projet devint national : sous ce nouvel aspect il apparaissait également plus facile à défendre contre l'hostilité longtemps irréductible des Compagnies de chemin de fer transcontinentaux : il y allait de la sécurité des Etats-Unis sur l'Atlantique et de leur prépondérance dans le Pacifique.

Dans son second message au Congrès, le Président Mac Kinley s'exprimait ainsi :

« La construction d'un canal navigable est aujourd'hui plus que jamais indispensable pour établir de part et d'autre des rivages des deux océans, la communication aisée et rapide qui s'impose en présence de notre annexion des îles Hawaï et de la perspective de l'expansion de notre influence et de notre commerce dans le Pacifique : notre politique nationale exige plus impérativement que jamais que le Gouvernement s'assure le contrôle de cette entreprise : le Congrès ne saurait manquer d'envisager avec la plus grande attention l'importance de ces considérations. »

Ces paroles ne furent pas sans provoquer une certaine surprise parmi les milieux officiels anglais.

Et lord Pauncefote, ambassadeur d'Angleterre à Washington, vint pressentir le secrétaire d'Etat des Etats-Unis.

Il reçut d'ailleurs l'assurance que le Gouvernement américain n'avait aucunement la pensée de porter atteinte au traité Clayton-Bulwer : on ne lui cacha pas toutefois qu'en présence de l'opinion grandissante que le canal devait être l'œuvre du Gouvernement américain, il devenait indispensable d'apporter certaines modifications à la convention.

Une commission mixte siégeait précisément à cette époque, dans le but de régler certaines questions

entre les deux puissances. Le Gouvernement anglais se montra d'autant mieux disposé à envisager la proposition américaine qu'il crut trouver également là l'occasion de faire solutionner par la commission précédente la question de la délimitation de la frontière d'Alaska.

La convention Clayton-Bulwer allait ainsi de nouveau devenir l'objet de discussions entre l'Angleterre et les Etats-Unis. Mais l'heureuse issue de la guerre hispano-américaine mettait les Etats-Unis dans une situation singulièrement favorable pour négocier avec l'Angleterre. Force était dorénavant à l'Angleterre de les considérer comme une grande puissance. D'ailleurs, en insistant davantage sur les droits que lui réservait la convention Clayton-Bulwer, le Gouvernement britannique eût risqué d'exciter inutilement l'animosité des Américains. Et l'Angleterre avait le plus grand intérêt à conserver de cordiales relations avec les Etats-Unis.

M. Hay, secrétaire d'Etat, se trouvait ainsi en présence d'une tâche infiniment plus facile que ses prédécesseurs. Et ces heureuses circonstances lui permirent de couronner de succès les efforts de sa diplomatie.

A la suite de laborieuses négociations intervint le 5 février 1900 un traité qui ne constitua pas le texte définitif, car il donna lieu à certaines difficultés entre l'Angleterre et les Etats-Unis.

Le Sénat américain avait ajouté à la convention l'amendement suivant :

« Il est convenu toutefois qu'aucune des stipulations et conditions déterminées dans les paragraphes de l'article précédent ne concerneront les mesures que les Etats-Unis seraient amenés à prendre pour assurer par leurs propres forces la défense du canal. »

La Grande-Bretagne refusa d'accepter cette modification.

D'autre part, le Gouvernement américain ne consentit pas à ratifier l'article III qui était ainsi conçu :

« Dès que la présente convention sera ratifiée, les hautes parties contractantes la notifieront aux autres puissances et les inviteront à leur donner leur adhésion. »

Mais finalement l'accord se fit entre les deux puissances. Et le 18 novembre 1901, fut signée la convention connue sous le nom de traité « Hay-Pauncefote » dont il convient de reproduire intégralement le texte :

PRÉAMBULE

Les hautes parties contractantes désirant faciliter la construction d'un canal navigable entre l'océan Pacifique et l'océan Atlantique par la route la plus

favorable et afin d'écarter toutes les objections qui pourraient naitre du traité du 19 avril 1850, traité dit « Clayton-Bulwer », en ce qui concerne la construction de ce canal par les soins du Gouvernement des Etats-Unis et cela sans enfreindre le principe de neutralisation établi par l'article VIII de la précédente convention, ont accrédité comme plénipotentiaires :

ARTICLE I. — Les hautes parties contractantes décident que la présente convention complètera le traité du 19 avril 1850.

ARTICLE II. — Le canal pourra être construit sous les auspices du Gouvernement des Etats-Unis, soit directement à ses frais, soit au moyen de subventions où prêts accordés à des particuliers ou à des sociétés et également par voie de souscriptions ou d'achats de parts et d'actions. Conformément aux dispositions du présent traité, le Gouvernement des Etats-Unis jouira de tous les droits afférents à cette entreprise ainsi que du privilège exclusif de pourvoir à la réglementation et à l'administration du canal.

ARTICLE III. — Les Etats-Unis adoptent comme base de neutralisation du canal, les règles suivantes qui se trouvent renfermées en substance dans la Convention de Constantinople du 20 octobre 1888 garantissant la navigation dans le canal de Suez :

1^o L'accès du canal sera ouvert aux navires marchands et aux vaisseaux de guerre de toutes les nations qui se soumettront aux règles suivantes,

dans des conditions d'égalité absolue, afin qu'aucune différence n'existe à l'égard de telle nation, en ce qui concerne les obligations et les charges imposées au trafic. Ces charges devront être justes et équitables.

2° Le canal ne devra jamais être bloqué ni être l'objet d'actes de guerre ou d'hostilité. Toutefois les Etats-Unis demeureront libres d'organiser une surveillance militaire le long des rives, s'il devenait nécessaire de protéger le canal contre quelque tentative de désordre ou d'infraction aux règlements.

3° Les navires de guerre d'une nation belligérante ne pourront se ravitailler ou embarquer des marchandises dans le canal, que dans les strictes limites nécessaires.

Les prises seront soumises aux mêmes règles que les navires de guerre des belligérants.

4° Aucun belligérant n'aura le droit de débarquer ou d'embarquer des troupes, des munitions ou du matériel de guerre dans le canal, à moins d'interruption accidentelle du transit : le navire devra dans ce cas continuer sa route le plus rapidement possible.

5° Les dispositions de l'article précédent s'appliqueront à la zone des eaux adjacentes aux extrémités du canal, dans un rayon de 3 milles marins.

Les navires de guerre d'une nation belligérante ne pourront demeurer plus de vingt-quatre heures dans cette zone, à moins d'avarie. Un délai de vingt-quatre heures devra toujours s'écouler entre les

départs successifs de deux navires de guerre appartenant à des nations en lutte l'une avec l'autre.

6° Les fondations, établissements et ouvrages nécessaires à la construction, à la protection et au fonctionnement du canal, deviendront partie intégrante du canal pour l'accomplissement du présent traité et jouiront en temps de paix comme en temps de guerre, d'une immunité complète contre toute attaque venant des belligérants ainsi que contre tous les actes de nature à porter atteinte à l'utilité qu'ils représentent en tant que partie du canal.

ARTICLE IV. — Aucun changement susceptible de se produire dans la souveraineté ou dans les relations internationales du pays ou des pays dont le canal emprunte le territoire ne saurait affecter ce principe de neutralisation et les obligations que les hautes parties contractantes ont stipulé dans la présente convention.

ARTICLE V. — Le présent traité sera ratifié par le Président des Etats-Unis avec le consentement du Sénat ainsi que par Sa Majesté Britannique, dans un délai de six mois à dater de l'échange des signatures.

Le Gouvernement américain se mit alors en mesure d'obtenir les privilèges nécessaires auprès du pays dont le canal devait traverser le territoire.

Le Congrès autorisa par une loi le pouvoir exécutif à acquérir la propriété de la « Nouvelle Compagnie

du Canal de Panama ». Le Gouvernement recevait également pleins pouvoirs pour obtenir de la Colombie qu'elle cédât, moyennant une compensation raisonnable, le droit de construire et d'exploiter le canal sur son territoire. Dans le cas où la Colombie se refuserait à aucun arrangement, le Président aurait alors toute latitude d'entreprendre la construction du canal par le Nicaragua.

Le Gouvernement des Etats-Unis n'ignorait pas que le tracé par Panama était infiniment préférable. Aussi l'ouverture des négociations avec la Colombie provoqua-t-elle une certaine anxiété dans les milieux officiels.

M. Hay, secrétaire d'Etat, fut chargé d'entrer en pourparlers avec la Colombie : tâche particulièrement délicate, car la Colombie se trouvait alors en proie à une agitation politique qui rendait la mission des diplomates singulièrement malaisée.

M. Hay et Senor Herran, délégué de la Colombie, signèrent un traité le 22 janvier 1903.

Cette convention contenait les dispositions suivantes :

Les Etats-Unis acquéraient le droit de construire et d'exploiter un canal navigable. Le territoire situé dans la zone du canal était déclaré neutre par les deux parties contractantes. Les Etats-Unis s'engageaient à en garantir la neutralité et à sauvegarder

les droits de souveraineté que possédait la Colombie sur ce territoire.

La Colombie donnait au Gouvernement des Etats-Unis, toute liberté de prendre des mesures propres à assurer la discipline parmi le personnel engagé dans l'entreprise du canal ainsi que la sauvegarde de la santé publique dans la zone des travaux.

En échange de ces diverses concessions, les Etats-Unis verseraient à la Colombie une somme de 10.000.000 de dollars payable à la ratification de la convention, et une annuité de 250.000.000 dont le paiement commencerait neuf ans après l'époque de la ratification.

Le traité Hay-Herran fut ratifié sans difficultés par le Sénat des Etats-Unis : mais il devint rapidement l'objet de discussions passionnées au sein du Parlement de la Colombie. L'opinion publique était d'ailleurs d'autant plus surexcitée dans ce pays, que le gouvernement avait invité les citoyens à exprimer librement leur opinion par la voie de la presse. C'est dans ces conditions, que la convention fut soumise à la ratification du Sénat de la Colombie.

La restriction que subissait la souveraineté de la Colombie dans la zone du canal, souleva aussitôt les plus vives critiques. Sans doute le docteur Marroquin, Président de la Colombie, ne fit-il rien personnelle-ment pour forcer l'adhésion du Parlement.

Certains ont insinué que l'hésitation du Gouverne-

ment de la Colombie eut volontiers cédé à l'offre de compensations financières plus avantageuses.

M. Roosevelt, en particulier, s'est exprimé dans les termes les plus violents à l'égard des dirigeants de la Colombie et l'éminent homme d'Etat va jusqu'à les traiter de forbans et de prévaricateurs.

Un tel jugement nous semble un peu sommaire.

Il convient de rappeler ici l'immortel mot de Bastiat : « En toutes choses, il faut considérer ce que l'on voit et ce que l'on ne voit pas. »

Aussi est-il permis d'entrevoir d'autres raisons plausibles de l'attitude du Gouvernement de la Colombie. En effet, d'après les lois qui se trouvaient alors en vigueur dans cet Etat, la souveraineté de la juridiction nationale ne pouvait être restreinte sans qu'un changement fut apporté à la constitution. Les petites Républiques américaines étaient d'ailleurs extrêmement jalouses de leurs prérogatives nationales et ne pouvaient envisager sans méfiance une intervention étrangère susceptible de restreindre leurs droits de souveraineté.

On doit reconnaître également que le ton agressif et violent adopté par M. Beaupré, ministre des Etats-Unis à Bogota, n'était pas de nature à faciliter les négociations.

Au mois de juin 1903, le Gouvernement des Etats-Unis commença de perdre patience. Il manda au Ministre des Affaires étrangères de Colombie que

« son Gouvernement ne paraissait pas se rendre compte de la gravité de la situation », et que si « le Sénat rejetait le traité ou tardait trop à le ratifier, les relations de la Colombie et des Etats-Unis seraient compromises, au point que le Gouvernement de Washington devrait recourir à des mesures que les amis de la Colombie ne sauraient envisager sans crainte. »

Un peu plus tard, nouvel avertissement du Gouvernement des Etats-Unis : « Si la Colombie désire maintenir les relations amicales qui unissent aujourd'hui les deux pays, il faut qu'elle ratifie le traité sans y apporter le moindre amendement. » On voit à quel point les rapports diplomatiques se trouvaient tendus.

Le Président Roosevelt se montrait d'ailleurs résolu aux décisions les plus énergiques.

Il s'exprimait en effet ainsi dans son message du 4 janvier 1904 :

« D'éminents juristes du droit international reconnaissent qu'en présence du grand objet du traité de 1846 qui avait pour effet de dédier l'isthme au transit interocéanique, la Colombie ne saurait se refuser à conclure un arrangement avec les Etats-Unis sans violer l'esprit et répudier les obligations d'une convention dont elle a retiré les plus grands bénéfices durant cinquante ans.

« Je me propose, d'ailleurs, ajoutait-il, de con-

« sulter le Congrès sur le point de savoir s'il ne
« conviendrait pas aujourd'hui de proclamer que
« nous sommes décidés à commencer le percement
« du canal et à entrer en pourparlers avec Panama
« afin de commencer l'entreprise. »

Cependant, en dépit de ces menaces, le Sénat de la Colombie rejeta le traité Hay-Herran.

Les événements suivirent alors une marche très rapide.

Depuis longtemps, s'annonçait dans l'isthme de Panama un mouvement séparatiste : les habitants de Colon et de Panama avaient longtemps vécu des travaux du canal : ils en attendaient la reprise avec la plus vive impatience. La décision du Sénat de la Colombie à l'égard du traité Hay-Herran les exaspéra. Il était dès lors fort à craindre qu'une révolte ne se produisît à Panama.

On n'ignorait pas à Bogota que le gouverneur de Panama se montrait lui-même partisan d'une sécession. Aussi plusieurs membres du Sénat de Colombie exprimèrent-ils le désir de voir nommer un nouveau gouverneur afin d'écarter le péril que l'attitude de M. de Obaldia faisait courir aux droits de souveraineté de la Colombie sur Panama. Ce n'était d'ailleurs un secret pour personne, qu'à New-York même, se trouvaient des promoteurs puissants de l'organisation d'une révolution dans l'isthme. Au nombre des plus actifs figurait le Dr Amado Guerrero.

Il semble que ce personnage alla jusqu'à pressentir le cabinet de Washington sur l'attitude qu'adopterait le Gouvernement des Etats-Unis en cas de révolution à Panama. Le 20 octobre, le D^r Guerrero se rendit à Panama dans le dessein de réaliser le plan de révolution qu'il avait ourdi. Le 3 novembre, Panama proclama sa déclaration d'indépendance, sans qu'une goutte de sang fut versée.

Dans quelle mesure le Gouvernement des Etats-Unis favorisa-t-il la naissance de la jeune République ?

Ce point est assez délicat à préciser.

Il est toutefois assez intéressant de noter, que le jour même du départ du D^r Guerrero pour Panama, le Ministre de la Marine donna à plusieurs navires de guerre l'ordre de surveiller les abords de Colon et d'assurer la sécurité du transit dans l'isthme en vertu du traité de 1846.

Les instructions suivantes avaient été câblées aux commandants du *Nashville*, du *Boston* et du *Dixie* :
« Assurer la continuation du transit, occuper militairement la voie ferrée dans le cas où une force
« armée quelconque menacerait d'en interrompre le
« trafic. Empêcher le débarquement de toute troupe
« hostile dans un rayon de 50 milles autour de
« Panama. On signale des troupes venant par mer
« de Colombie. Opposez-vous à leur débarquement,

« si ce débarquement devait selon vous précipiter
« le conflit. »

Le 13 novembre, le Gouvernement reconnaissait officiellement la République de Panama.

Voici en quels termes M. Hay l'annonçait au ministre des Etats-Unis à Bogota :

« Le peuple de Panama ayant rompu le lien politique qui l'unissait à la Colombie et adopté un
« Gouvernement de son libre choix, le Gouvernement
« des Etats-Unis est entré en relations avec lui.

« Le Président des Etats-Unis recommande aux
« Gouvernements de Colombie et de Panama de régler
« d'une manière équitable et pacifique toutes les
« questions pendantes entre ces deux pays. Il estime
« que la nation de Colombie est tenue en vertu des
« obligations des traités et dans l'intérêt de la civilisation, de veiller à ce que le paisible mouvement
« commercial du monde à travers l'isthme de Panama
« ne soit plus désormais troublé par la succession
« d'inutiles guerres civiles. »

Le 18 novembre fut signé entre les Etats-Unis et la République de Panama, le traité Hay-Bunau Varilla.

Les Etats-Unis acquièrent par la nouvelle convention le monopole de la construction d'un canal à travers l'isthme. Ils s'engagent à garantir l'indépendance de la République de Panama.

Les Etats-Unis obtiennent dans la zone du canal, zone dont la largeur est fixée à 10 milles, le droit

d'exercer tous les pouvoirs dont ils auraient la jouissance et l'exercice, si ce territoire leur appartenait en propre, et cela à l'entière exclusion de l'exercice de ces mêmes pouvoirs par la République de Panama.

Le canal est déclaré neutre à perpétuité, conformément aux stipulations contenues dans le traité Hay-Pauncefote.

Les Etats-Unis auront le droit de fortifier le canal.

Les villes de Colon et de Panama demeurent en dehors de la zone du canal. Mais le Gouvernement américain aura toute faculté d'y rétablir l'ordre, dans le cas où la République de Panama ne serait pas elle-même en état de le faire.

En retour de ces avantages, les Etats-Unis versaient à la République de Panama une somme de 10.000.000 de dollars et une annuité de 250.000 dollars à partir de la neuvième année.

Les Etats-Unis avaient enfin réalisé leur désir d'un canal véritablement national. Ils allaient, selon l'expression du général Grant au Congrès de 1879, construire un canal américain sur territoire américain.

DEUXIÈME PARTIE

Situation juridique du canal de Panama

CHAPITRE PREMIER

De la neutralisation

Nous ne saurions essayer de déterminer la situation juridique du canal de Panama sans entrer au préalable dans quelques considérations théoriques.

Les deux derniers traités qui régissent le canal de Panama emploient les termes de neutralité et de neutralisation.

Aussi nous semble-t-il nécessaire de commencer par définir et préciser la signification que possèdent les expressions précédentes dans le droit international.

La notion de neutralisation est d'origine essentiellement moderne.

Il convient d'ailleurs d'observer qu'il en est de

même à l'égard de la notion de neutralité. Dans les temps reculés de l'histoire, les nations belligérantes admettaient difficilement qu'un autre Etat demeurât étranger à la guerre qui les mettait aux prises : elles prétendaient toujours trouver quelque appui chez les peuples voisins : quiconque ne devenait pas un allié était naturellement considéré comme un ennemi. Mais, progressivement, on reconnut aux nations le droit de rester neutres pendant le conflit.

La neutralité est donc l'attitude d'impartialité observée au cours d'une guerre déterminée, par un Etat qui a pris la résolution de ne pas entrer dans le conflit. Mais il est des nations qui ne possèdent pas la faculté d'exercer ce droit d'option et qui ne peuvent plus participer à aucune guerre, on dit alors qu'elles sont neutralisées.

Le professeur Holland nous paraît avoir donné une excellente définition de la neutralisation : « La neutralisation, dit-il, équivaut à conférer, au moyen d'une convention, un caractère de neutralité permanente à des Etats, à des personnes ou à des choses qui autrement seraient susceptibles de revêtir un caractère belligérant. »

Certaines distinctions s'imposent ici : la neutralité est corrélative d'un état de guerre ; elle constitue d'autre part, une attitude purement volontaire de la part des nations qui l'observent. Au contraire, la neutralisation est une condition permanente et impo-

sée d'une manière définitive aux nations qui la subissent.

Généralement, comme compensation à l'obligation dont ces pays sont ainsi tenus, un groupe de puissances s'engagent par convention à les protéger contre tout acte d'hostilité.

La neutralisation des territoires repose sur une raison d'ordre politique. Elle a pour objet, de protéger des Etats faibles contre l'ambition de nations plus fortes et tend à établir un équilibre entre la puissance des différentes nations.

Mais pour que la neutralisation constitue une garantie efficace, il faut que la convention qui l'établit soit conclue entre un groupe de nations suffisamment puissantes et nombreuses pour la faire respecter.

M. John Latane, professeur à l'Université de Washington, définit ainsi les traits caractéristiques de la neutralisation :

« Cet état de choses implique, dit-il :

« 1° Un acte formel, ou un accord. La neutralisation doit procéder d'une convention établissant une « véritable obligation et non d'une simple déclaration « révocable à volonté.

« 2° Elle nécessite un ensemble de parties contractantes assez puissantes pour rendre cette garantie « véritablement effective.

« 3° Elle implique l'absence de fortifications. La

« seule existence de fortifications serait de nature à
« faire mettre en doute la bonne foi des parties con-
« tractantes.

« 4° Elle entraîne certaines restrictions aux droits
« de souveraineté de la nation dont le territoire se
« trouve neutralisé.

« 5° La neutralisation constitue une condition per-
« manente. Elle diffère en cela des stipulations con-
« ventionnelles qui prennent fin par l'effet de la
« déclaration de guerre. Le traité qui établit la neu-
« tralisation entre au contraire en vigueur au moment
« précis où le conflit prend naissance. »

La neutralisation constitue aujourd'hui un principe
fondamental du droit international.

Mais pour qu'il y ait véritablement neutralisation,
il faut que les membres de la famille des nations
manifestent formellement leur intention d'adhérer
aux obligations qu'implique un tel statut.

Nous ne prétendons pas soutenir que l'adhésion de
tous les peuples civilisés du monde soit nécessaire à
la validité d'une convention de neutralisation.

Toutefois, pour qu'une semblable convention soit
respectée, il faut qu'elle réunisse l'assentiment d'un
certain nombre de nations. Il n'est pas d'ailleurs
indispensable pour la sécurité de la garantie, que le
traité englobe un très grand nombre d'Etats, s'il existe
parmi la majorité des Etats, la résolution tacite et
non équivoque de faire respecter la neutralité en

question et d'empêcher, le cas échéant, les autres nations de l'enfreindre.

C'est ce qu'a très justement exprimé M. Lawrence :

« L'exécution des obligations qu'impose la neutralisation, dit-il, dépend également de l'existence d'un certain état d'esprit parmi les diverses nations, de telle sorte que ces mêmes nations soient déterminées non seulement à respecter la neutralisation, mais à obliger pareillement les autres pays à la respecter. »

La neutralisation serait autrement dépourvue de toute force légale.

Aussi n'appartient-il pas à un Etat déterminé, d'imposer à d'autres nations, l'obligation de respecter sa neutralité, par le seul fait qu'il déclare que son territoire est neutralisé.

En 1856, le Khédive déclara neutre le canal de Suez. C'était là un acte unilatéral, sans aucune validité.

Et lors de la révolte de 1882, l'Angleterre put mettre la haute main sur le canal de Suez, sans qu'on l'accusât de commettre une infraction aux lois du monde civilisé.

M. de Martens estime inadmissible l'avis exprimé par la majorité des juristes du droit international, qu'une convention de neutralisation doit être signée et ratifiée par la plupart des grandes puissances. Il observe que dans la vie privée, nous avons incontestablement le droit de déclarer une fois pour toutes,

que nous avons l'intention formelle de ne plus intervenir à l'avenir dans les querelles de nos voisins. « Le même droit, dit-il, existe pour les Etats de déclarer *urbi et orbi* qu'ils se tiendront dorénavant à l'écart des conflits internationaux. »

Nous ne saurions partager cette théorie. Les prémices des raisonnements de l'éminent diplomate sont justes : les conclusions qu'il en tire sont manifestement erronées.

Libre évidemment à une nation, de proclamer qu'elle prend la détermination de ne plus participer à aucune guerre.

Personne n'a jamais prétendu que la Colombie ou l'Egypte, par exemple, commettaient une atteinte au droit des nations en proclamant la neutralité de leur territoire.

Mais il ne s'ensuit pas que les autres pays soient contraints de respecter cette déclaration.

Et nous soutenons ici, que la neutralisation établie par voie unilatérale n'a aucune force en droit international.

La neutralisation des voies maritimes présente avec la neutralisation des territoires, des différences essentielles.

Tout d'abord, les Etats ont acquis dans les eaux territoriales d'autres Etats, par l'effet d'usages internationaux, certains droits qui leur échappent complètement à l'égard du territoire de ces mêmes pays.

Enfin, tandis que les voies maritimes neutralisées demeurent librement ouvertes aux navires de guerre en temps de guerre comme en temps de paix, l'accès du territoire des Etats neutralisés est rigoureusement interdit aux forces militaires des belligérants.

Ce n'est que récemment d'ailleurs, que s'est dégagée cette différence essentielle qui constitue la caractéristique principale de la neutralisation des voies maritimes.

Et précisément autrefois, certains auteurs ont prétendu que le canal de Suez n'était pas neutralisé, pour la raison que la Convention de Constantinople permettait aux navires de guerre de franchir le canal en temps de guerre, et n'ont pas admis la distinction précédente.

Sir Traver Twiss, en particulier, a qualifié à ce propos la neutralisation des voies maritimes « de solécisme diplomatique ».

Mais M. Antonio de Bustamante, dans son intéressante étude sur le canal sur le Panama, explique d'une façon très nette la raison pour laquelle la neutralisation des canaux maritimes implique le libre passage des navires de guerre en temps de guerre : « ... Jusqu'ici il n'a jamais existé de route internationale terrestre consacrée d'une façon permanente « par une nation au service des autres, et il est inadmissible que les neutres donnent à une partie de « leur territoire en temps de guerre, une internatio-

« nalité qu'elle n'a pas en temps de paix. Mais les
« canaux interocéaniques sont internationaux par
« destination et si la nation neutre permet le passage
« des navires belligérants en temps de paix, elle doit
« se borner en temps de guerre à soutenir ce carac-
« tère international, sans le changer ni le réduire
« sous aucun prétexte ».

Trouvons-nous dans le droit maritime international, des exemples de neutralisation qui nous permettent d'opérer des rapprochements avec le canal de Panama ?

Considérons d'abord le régime de certains cours d'eau navigables.

Le traité de Vienne de 1815 a posé en principe que la navigation sur les rivières qui séparent ou traversent le territoire d'Etats différents, serait entièrement libre depuis le point où ces rivières deviennent navigables jusqu'à leur embouchure.

Diverses règles spécifiques ont été adoptées et appliquées notamment au Rhin et à d'autres fleuves du nord de l'Europe.

Le traité de Paris (1856) a étendu les règles précédentes au Danube.

L'article 15 de ce traité est notamment ainsi conçu :

« L'acte du Congrès de Vienne ayant établi les
« principes qui régissent la navigation sur les rivières
« qui séparent ou traversent le territoire des Etats

« différents, les parties contractantes déclarent que
« ces principes s'appliqueront également au cours du
« Danube. Elles déclarent en outre que cet arrange-
« ment fera partie du droit public de l'Europe, et le
« prennent sous leur garantie :

Il ne s'agit pas là de neutralisation. Nous ne voyons dans ces stipulations qu'une extension du principe de la liberté des mers aux rivières. Cette extension a été opérée dans un but commercial et non en vue de l'état de guerre.

Mais le traité de Paris a été plus loin.

En présence des difficultés que rencontrait la navigation sur le Danube, une Commission internationale a été instituée et chargée de faire entreprendre l'exécution des ouvrages nécessaires à la sécurité du transit des navires dans ce fleuve. Il fut stipulé que ces ouvrages jouiraient de la neutralité.

La neutralisation du Danube a été complétée par les traités de 1865 et de 1878. Le traité de 1878 est ainsi conçu dans son article 52 :

« Tous les ouvrages fortifiés situés sur le fleuve
« depuis les Portes de Fer jusqu'à son embouchure
« seront rasés, il sera interdit d'en élever de nouveaux.
« Aucun navire de guerre ne pourra emprunter le
« cours du Danube au delà des Portes de Fer, à
« l'exception des vaisseaux de faible tonnage em-
« ployés à la police du fleuve et aux opérations de la
« douane. »

La neutralisation précédente qui exclut les navires de guerre, est différente de la neutralisation des canaux dont la construction est destinée en partie à permettre le passage des navires de guerre.

Les détroits naturels présentent une plus grande analogie avec la situation des canaux maritimes.

La République Argentine et le Chili ont neutralisé les détroits de Magellan par le traité de 1881 et les parties contractantes ont pris l'engagement de ne pas les fortifier.

Durant longtemps, le Danemark s'est prévalu de certains droits de souveraineté sur les détroits qui unissent la mer Baltique à la mer du Nord. Ces privilèges reposaient sur une prescription remontant à une époque immémoriale, ainsi que sur des traités conclus avec différentes nations maritimes.

Mais ils étaient en opposition avec les principes généraux du droit international. Et en 1857, le Danemark signa avec les puissances européennes et avec les Etats-Unis, un traité par lequel il abandonnait pour une certaine somme d'argent, les droits de souveraineté territoriale qu'il exerçait dans la zone de ces eaux : ces droits retombaient dans le domaine du commerce international.

Le Danemark s'engageait en outre à entretenir les phares et balises qui assuraient la sécurité de la navigation.

Tous les exemples précédents ne nous fournissent

guère en définitive, aucun point de comparaison avec la situation du canal de Panama. Seul, parmi les canaux maritimes, le canal de Suez nous permettra d'établir une analogie.

Nous nous réservons de faire plus loin ce parallèle.

CHAPITRE II

La situation internationale du canal de Panama

Les traités Hay-Panncéfote et Hay-Bunau-Varilla ont-ils neutralisé le canal de Panama ?

Cette question est infiniment délicate. Elle a suscité de nombreuses controverses. Dans une étude parue dans l'« *American journal of international law* », le Colonel P. Hains a très fortement soutenu que le canal de Panama se trouvait neutralisé par les conventions précédentes.

L'auteur jouit d'une certaine autorité aux Etats-Unis. Il a d'ailleurs joué un rôle important au cours des dernières années de l'histoire du canal de Panama.

Nous croyons qu'il a réuni en faveur de sa thèse tous les arguments qu'elle peut offrir. Nous les exposerons en toute impartialité. Nous tenterons ensuite de prendre un parti.

M. Hains fait tout d'abord une remarque d'ordre général : « le grand principe de neutralisation, dit-il,

est formellement mis en évidence dans les traités Hay-Pauncefote et Clayton-Bulwer. Le mot de neutralisation revient à trois reprises différentes, dans le traité Hay-Pauncefote. Les diplomates n'ont donc employé ce terme qu'à bon escient.

Il est certain que l'expression en question possédait dans l'esprit des négociateurs, un sens très défini, et qu'ils ont voulu établir la neutralisation dans toute la mesure où le traité qu'ils élaboraient était capable de la déterminer.

Il serait incroyable, dit M. Hains, que des diplomates aussi éminents que John Hay et lord Pauncefote, eussent ignoré la véritable signification de la notion de neutralisation ou qu'ils en eussent trahi le sens.

Il convient d'observer d'ailleurs, que la Grande-Bretagne fut représentée au traité Hay-Pauncefote, par le même ambassadeur qu'elle avait délégué lors de la Convention de Constantinople. Lors de la discussion des articles de la Charte du canal de Suez, en présence de certaines discussions auxquelles le mot de neutralisation avait donné lieu, l'Angleterre s'apposa à ce que cette expression figurât dans la convention. Au moment de la rédaction du traité Hay-Pauncefote, lord Pauncefote ne fit aucune objection à l'emploi du mot de neutralisation. Il faut en conclure qu'il estima que ce terme convenait parfaitement à la situation.

Le principal argument qu'on oppose à notre thèse, dit M. Hains, est que le traité Hay-Pauncefote n'a été signé qu'entre l'Angleterre et les Etats-Unis. Or, l'assentiment de toutes les grandes nations maritimes du monde serait indispensable à la validité d'une convention de neutralisation.

Il n'est pas exact, continue-t-il, que la neutralisation ne puisse être conférée que par un groupe de pays agissant de concert.

Et nous trouvons dans le droit international plusieurs exemples de neutralisation de voies maritimes, établie par des nations que leur faible puissance rend singulièrement moins aptes que les Etats-Unis à garantir une telle neutralité.

Le détroit de Magellan a été neutralisé par un accord de la République Argentine et du Chili. Toutes les puissances maritimes du monde sont intéressées à la navigation dans ce détroit et toutes ont respecté le statut précédent.

Le canal de Panama lui-même avait été neutralisé par le traité conclu en 1846 contre la Nouvelle-Grenade et les Etats-Unis.

Enfin le canal de Suez fut tout d'abord neutralisé par un décret du Khédivé confirmé par un firman du Sultan. Sans doute, était-ce là une médiocre garantie. Toutefois, cette neutralisation fut respectée au milieu de circonstances dont il est permis d'évoquer le souvenir. Au cours de la guerre de 1870,

et dix-huit ans avant la Convention de Constantinople, une corvette allemande rencontra un navire de guerre français dans le lac Timsah. C'était le jour de l'anniversaire de l'empereur. Le bateau français hissa son pavillon et tira le canon en l'honneur de l'empereur. Le navire allemand répondit à ce salut.

On prétend que le canal de Panama n'est pas neutralisé, parce que les Etats-Unis et l'Angleterre figurent seuls dans la convention. Cela équivaut à soutenir que ces deux puissances ne sont pas assez fortes pour faire respecter la neutralité du canal. Mais aucune loi du droit international ne fixe le nombre des nations nécessaires à la validité d'une convention de neutralisation. La garantie d'une seule puissance peut valoir celle d'une douzaine d'autres pays.

Oppenheim, continue M. Hains, dit dans son ouvrage sur le droit international :

« Le canal de Panama, construit par les Etats-Unis, est neutralisé à perpétuité par l'article III du traité Hay-Pauncefote. Ce traité n'est cependant pas une convention générale entre les puissances, il n'est conclu que par l'Angleterre et les Etats-Unis. »

On nous objectera que la convention de Constantinople garantissant la neutralisation du canal de Suez, a été signée par neuf nations différentes. Mais on ne saurait comparer la situation du canal de Suez

à celle du canal de Panama. Les neuf pays précédents sont tous situés à proximité du canal de Suez. D'autre part, la Compagnie qui est à la tête de cette entreprise, est une Société internationale et l'on s'explique ainsi l'intervention des principales nations maritimes du monde. Il n'en est pas de même à l'égard du canal de Panama. Il se trouve en effet situé en territoire américain et très loin des grandes puissances maritimes.

Le préambule du traité Hay-Pauncefote, dit M. Hains, est ainsi conçu :

« Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, désirant
« faciliter la construction d'un canal navigable entre
« l'océan Atlantique et l'océan Pacifique, et afin
« d'écarter toutes les objections que pourrait soule-
« ver la convention Clayton-Bulwer en ce qui con-
« cerne la construction de ce canal par les Etats-
« Unis, sans porter atteinte au principe général de
« neutralisation établi par l'article VIII de la conven-
« tion précédente, ont accrédité comme plénipoten-
« tiaires... »

Le traité Hay-Pauncefote reconnaît donc en premier lieu qu'un principe de neutralisation découle de l'article VIII de la convention Clayton-Bulwer et que ce principe ne subit aucune atteinte dans le nouveau traité.

Cet article VIII est ainsi libellé :

« Les Gouvernements des Etats-Unis, en con-

« cluant cet accord, n'ont pas seulement en vue un
« intérêt particulier : ils se proposent également
« d'établir un principe d'ordre général et con-
« viennent ici d'étendre le bénéfice de leur protec-
« tion à tout autre moyen de communication, canal
« ou voie ferrée, destiné à unir les océans à travers
« l'isthme, et notamment, s'il est réalisable, au pro-
« jet de canal interocéanique qu'on se dispose à
« entreprendre par Panama ou l'isthme de Tehuan-
« tepec.

« En accordant leur protection aux projets de
« canaux ou de chemins de fer envisagés dans l'ar-
« ticle présent, les Etats-Unis et l'Angleterre enten-
« dent toujours que ceux qui se chargeront de le
« construire, n'aurent le droit d'imposer au trafic
« d'autres conditions ou charges que celles que ces
« puissances estimeront justes et équitables.

« Le canal ou le chemin de fer seront ouverts à
« tous les citoyens ou sujets des Etats-Unis et de la
« Grande-Bretagne dans des conditions d'entière
« égalité, ils seront ouverts dans les mêmes termes,
« aux citoyens de tous les autres Etats qui se mon-
« treront disposés à fournir la même protection que
« les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont pris l'en-
« gagement d'accorder. »

Quelle était maintenant la véritable signification
du principe de neutralité ainsi établi par l'ar-
ticle VIII de la convention Clayton-Bulwer ?

Il s'agissait tout d'abord d'une protection destinée à assurer en tous temps le fonctionnement du canal ou du chemin de fer envisagés. On reconnaissait également que la protection des autres puissances était nécessaire pour que le transit ne fût pas interrompu.

Mais le traité n'envisageait pas que cette seule garantie. Et le sens de l'article VIII n'apparaît vraiment clairement qu'à la lecture des autres articles qui s'y rapportent.

Les deux nations devaient s'abstenir de tout acte de nature à donner à l'une un avantage quelconque sur l'autre. Aucune d'entre elles ne devait tenter d'obtenir le contrôle exclusif du canal. L'éventualité d'une guerre entre les parties contractantes a été également envisagée ; il est prévu dans ce cas, que les vaisseaux des deux nations auront le droit de franchir le canal sans courir le risque d'être bloqués ou capturés. Les deux Gouvernements garantissent cette neutralité, afin que le canal demeure toujours librement ouvert.

On voit ainsi que le principe de neutralisation dérivant de la convention Clayton-Bulwer revêtait une signification très étendue et prévoyait beaucoup plus qu'une simple protection.

Sans doute le traité Hay-Pauncefote entrevoit-il la construction d'un canal à un point de vue différent. Mais la convention précédente n'est nullement

abrogée. Certaines de ses prescriptions n'ont plus d'objet, toutefois, son esprit est toujours vivant.

La première phrase du traité Hay-Pauncefote, continue d'exposer M. Hains, porte que les Etats-Unis adoptent comme base de neutralisation du canal, certaines règles qui se trouvent contenues en substance dans la Convention de Constantinople signée le 29 octobre 1888, pour le libre usage du canal de Suez, et suivent six règles générales empruntées presque textuellement à la convention précédente et qui constituent la partie principale du traité Hay-Pauncefote. On a prétendu, fait M. Hains, que ce traité serait annulé s'il survenait une guerre entre les parties contractantes. Nous ne le croyons pas. La guerre annule en effet certains traités, mais non des traités semblables à la convention Hay-Pauncefote. Et pourquoi stipuler que le canal ne pourra être bloqué, si de pareilles stipulations deviennent non avenues en temps de guerre ?

A ce propos, M. Hains cite le passage suivant emprunté à Oppenheim :

« La doctrine a soutenu et certains auteurs pré-
« tendent que la déclaration de guerre annule *ipso*
« *facto* tout traité antérieurement conclu entre les
« belligérants, à l'exception des traités conclus spé-
« cialement en vue de la guerre.

« La grande majorité des auteurs du droit inter-
« national a abandonné aujourd'hui cette manière de

« voir. On est généralement maintenant d'accord
« que la guerre ne supprime nullement les traités...
« en particulier, ne sont pas annulés les traités qui
« établissent la neutralisation de certaines portions
« de territoire. »

Le traité Hay-Pauncefote reconnaît que le canal de Suez est neutralisé. La neutralisation du canal de Suez signifie libre usage du canal en temps de paix comme en temps de guerre. Il est évident, conclut M. Hains, que la neutralisation du canal de Panama a pour objet le même but.

La rédaction de la Convention de Constantinople, observe M. Hains, offre sur un point particulier, une légère différence avec l'article III du traité Hay-Pauncefote.

La Convention de Constantinople porte que « le canal de Suez sera librement ouvert en temps de guerre comme en temps de paix, aux navires de guerre comme aux navires de commerce sans distinction de pavillon. »

Le traité Hay-Pauncefote dit seulement que « le canal sera librement ouvert et dans des conditions d'entière égalité à tous les navires de guerre et de commerce qui se conformeront aux règles précédentes. »

Quelques-uns prétendent que l'absence de ces mots « en temps de guerre comme en temps de paix » entraîne pour les Etats-Unis le droit de fermer le

canal aux navires ennemis en temps de guerre.

Nous croyons, fait M. Hains, qu'un semblable argument n'est pas sérieux. Les deux conventions ont également pour objet, le libre usage du canal en temps de guerre. Et si la rédaction de la Convention de Constantinople est plus précise, c'est que ce traité a été conclu entre neuf nations parlant des langues différentes et qu'on a voulu éviter tout malentendu. Aucun danger semblable n'existait à l'égard du traité Hay-Pauncefote qui fut conclu entre deux pays parlant une langue identique.

L'article IV du traité Hay-Pauncefote prévoit, qu'aucun changement susceptible de survenir à l'égard de la souveraineté territoriale des régions traversées par le canal, ne pourra affecter le principe de neutralisation et les obligations stipulées par les hautes parties contractantes dans la présente convention. Il est donc évident que le canal de Panama se trouve neutralisé par le traité Hay-Pauncefote. Et d'ailleurs l'article XVIII du traité Hay-Bunau Varilla porte que le canal une fois construit sera neutre à perpétuité.

En guise de conclusion à cette discussion, M. Hains cite comme dernier argument la teneur de deux documents officiels :

Le rapport de la Commission des Affaires extérieures qui fut chargée au Sénat des Etats-Unis d'examiner le traité Hay-Pauncefote s'exprime ainsi :

« Aucun homme d'Etat américain, parlant avec

« l'autorité et la responsabilité qui s'attachent à ce
« titre, n'ajamais prétendu que les Etats-Unis dussent
« tenter d'assurer le contrôle de ce canal pour le
« bénéfice exclusif du pays. Tous, d'un commun
« accord, ont déclaré que le canal serait une zone
« neutre en temps de guerre et qu'il demeurerait
« ouvert dans des conditions d'égalité à tous les
« navires du monde. »

Et la même Commission constate que « les Etats-Unis ne sauraient prendre une attitude en opposition avec les principes qui se trouvent contenus dans le grand acte du 29 octobre 1888, sans discréditer les déclarations officielles faites par notre Gouvernement depuis cinquante ans sur la neutralité d'un canal isthmique et le droit qui appartient à toutes les nations d'en user librement sans distinction. »

Quelle est la valeur de la thèse que nous venons d'envisager ?

Nous n'hésitons pas pour notre part à réfuter les arguments précédents.

Et nous soutenons que le traité Hay-Pauncefote n'a pas neutralisé le canal de Panama.

Il nous semble tout d'abord indispensable qu'une convention de neutralisation soit placée sous la garantie collective des grandes puissances.

Le traité Hay-Pauncefote dit simplement :

« Les Etats-Unis adoptent... »

Cette déclaration n'oblige que l'Angleterre seule.

Aucune autre nation ne possède le droit de réclamer l'observation des règles prévues par le traité Hay-Pauncefote, exception faite de l'égalité de traitement.

Dans ces conditions, la garantie établie par l'article III de la convention est nulle.

On nous cite des exemples de neutralisations établies par l'accord de deux seules puissances. Mais cette particularité est précisément un obstacle à la validité d'une neutralisation déterminée dans de pareilles conditions.

Un fait d'un autre ordre est également significatif.

Tandis qu'un article de la Convention de Constantinople interdit de fortifier le canal de Suez, l'omission de toute prohibition semblable dans le traité Hay-Pauncefote laisse les Etats-Unis libres de fortifier le canal de Panama. Et d'ailleurs l'omission opérée à dessein dans le traité Hay-Pauncefote, de la clause « en temps de guerre comme en temps de paix » est une preuve évidente que le gouvernement des Etats-Unis a voulu se réserver le droit de suspendre en temps de guerre, l'application des règles qui régissent le canal.

On nous objectera sans doute, que l'Angleterre et les Etats-Unis ont eu le dessein de prendre pour modèle la Convention de Constantinople, qui est très généralement considérée comme un traité neutralisant le canal de Suez.

Mais n'est-ce pas là une erreur ?

Nous ne croyons pas que la convention du 29 octobre 1888 ait véritablement neutralisé le canal de Suez. Ce traité est intitulé : *Convention pour le libre usage du canal*.

Les mots de neutralité et ne neutralisation ne figurent pas une seule fois dans le traité. Cette omission a été volontaire. Les délégués anglais présents à la Commission de Paris, se sont conformés à cet égard aux instructions qui leur avaient été adressées par lord Granville et qui étaient ainsi conçues :

« Afin d'éviter dans l'avenir tout malentendu en
« ce qui concerne les vues du Gouvernement de Sa
« Majesté à l'égard du canal de Suez, je tiens à vous
« recommander de prendre soin d'éviter, au cours
« de la discussion qui a trait à l'établissement des
« règlements du canal, l'emploi du mot de neutra-
« lité au sujet du canal, et d'adhérer à l'expression
« du libre usage qui figure dans la déclaration du
« 17 mars et dans ma circulaire du 3 janvier 1883. »

Il est incontestable que certains articles de la Convention de Constantinople, prévus pour le cas de guerre, semblent prévoir la neutralisation du canal.

Mais il faut prendre garde aux réserves que la Grande-Bretagne avait portées à la connaissance des autres puissances, en adhérant au traité de Constantinople et qui furent ainsi exprimées :

« Les délégués de la Grande-Bretagne... considè-

« rent qu'il est de leur devoir d'annoncer qu'ils font
« une réserve générale à l'égard de l'application de
« ces dispositions, en tant qu'elles seraient incompatibles avec la situation particulière et transitoire
« où se trouve actuellement l'Egypte et en tant
« qu'elles seraient susceptibles de préjudicier à la
« liberté d'action du Gouvernement pendant l'occupation de l'Egypte par les forces de Sa Majesté. »

Une circonstance historique a appelé l'attention du monde sur cette déclaration. Au cours de la guerre hispano-américaine, l'Angleterre s'opposa au transit des navires de guerre espagnols dans le canal de Suez. Et comme le 1^{er} juillet 1898, un membre de la Chambre des Communes interpellait à ce sujet le ministre des Affaires étrangères, M. Curzon répondit :

« Les dispositions de la convention du canal de Suez auxquelles il est fait allusion, n'ont jamais été
« mises en vigueur. La prolongation du séjour
« imposé aux navires espagnols à Port-Said doit être
« attribuée à la décision du Gouvernement égyptien
« et il existe évidemment de bonnes raisons à cette
« détermination. »

Le 12 juillet, M. Curzon opposa la réponse suivante à un député qui lui demandait si la Convention de 1888 était toujours en vigueur :

« La convention en question est certainement toujours en vigueur, mais ainsi que je l'ai dit à l'honorable M. X... en réponse à la question qu'il me

« faisait récemment, elle n'a jamais été pratiquement
« appliquée. Et cet état de choses provient des
« réserves formulées en 1885 à la demande du Gou-
« vernement de Sa Majesté par les délégués anglais,
« et qui furent renouvelées en 1885 par lord Salisbury
« et communiquées aux puissances en 1887. »

Il est vrai que l'Angleterre a renoncé à se prévaloir de l'application de ces réserves dans l'accord du 8 avril 1904, qui fut conclu avec la France.

Toutefois, étant donné que la Grande-Bretagne continuait d'occuper militairement l'Egypte, cette renonciation n'avait pas une grande portée.

Il nous semble d'ailleurs, qu'il ne peut exister aucun doute sur la véritable situation juridique du canal de Panama pour peu que l'on considère l'article II du traité Hay-Bunau Varilla.

Aux termes de cet article, la République de Panama concède à perpétuité aux Etats-Unis une zone de... pour la construction du canal.

Le canal de Panama est donc dès lors situé en territoire américain et il appartient aux Etats-Unis ; on ne saurait le considérer comme une voie maritime internationale. Il nous est permis de reproduire à l'appui de cette assertion, un développement intéressant de M. Antonio de Bustamante que nous empruntons à l'étude déjà citée :

«... Si une nation grande et forte voulait avec ses propres ressources ouvrir à son profit une voie sem-

blable sur son territoire, si la France, par exemple, dans un but stratégique ou économique, réalisait pour son propre compte le plan qui consiste à unir l'océan Atlantique à la Méditerranée, à travers le territoire français, il est certain qu'elle imposerait les conditions qu'elle jugerait convenables à la navigation étrangère, soit en temps de guerre, soit en temps de paix, et qu'elle se réserverait d'exclure à sa volonté les navires de guerre ou les navires étrangers si elle le jugeait à propos, car elle considérerait le canal comme une rivière qui coulerait entièrement sur son territoire. »

En résumé, nous soutenons que le canal de Panama n'est pas neutralisé.

Le traité Hay-Pauncefote garantit la liberté du transit en temps de paix, mais en temps de guerre, il laisse le canal à la merci des Etats-Unis. Les Etats-Unis ne laisseraient certainement pas franchir le canal aux navires d'une nation en guerre avec eux. Si la guerre éclatait jamais entre l'Angleterre et les Etats-Unis, le traité serait immédiatement suspendu. A l'égard des autres puissances maritimes, il n'existe aucun traité.

Nous avons reproduit à plusieurs reprises, des passages de l'article de M. Bustamante sur le canal de Panama. L'éminent professeur écrivait cette étude à une époque où la question de Panama n'avait pas encore reçu une solution définitive, mais à laquelle

les revendications américaines revêtaient cependant déjà un ton très énergique. Et il disait à cet égard :

« Les Etats-unis assumeraient un rôle plus brillant
« si au lieu de poursuivre la réalisation des projets
« de M. Blaine, ils se contentaient d'employer une
« activité qui est si grande dans le concert des nations,
« à obtenir que le traité soit fait conformément aux
« saines doctrines de la liberté et de la sécurité du
« transit universel. Livrer le canal au protectorat
« des Etats-Unis serait lui imposer leur joug, et si
« l'idéal que professent certains hommes d'Etat amé-
« ricains venait à se réaliser, le canal perdrait le
« caractère d'un canal international. »

Les événements ont pleinement justifié les prévisions contenues dans les lignes précédentes.

Et si M. de Bustamante avait composé son étude au lendemain du traité Hay-Pauncefote, nous pensons qu'il n'eut pas hésité à déclarer que le canal de Panama n'était pas neutralisé.

CHAPITRE III

L'Act du 24 août 1912 et les discussions qui furent provoquées par la question des tarifs.

Quand les travaux de percement du canal de Panama touchèrent à leur achèvement, le colonel Goethals et ses collaborateurs prévinrent le Président des Etats-Unis que l'inauguration du canal pourrait probablement avoir lieu au mois de juin 1915. M. Taft invita alors le Congrès à délibérer et à légiférer sur la question. Et le 24 août 1912 fut votée la loi intitulée « Act destiné à pourvoir à l'ouverture, à la protection, au fonctionnement du canal de Panama ainsi qu'à la réglementation sanitaire et à l'administration de la zone du canal. »

Cette loi est l'œuvre d'un Congrès démocratique et elle a reçu l'approbation d'un Président républicain qui avait précédemment occupé les fonctions de sous-secrétaire d'Etat à la Guerre.

Le canal fut ouvert à la navigation pour les petits navires, près d'une année avant l'époque annoncée

par les ingénieurs. Au 1^{er} février 1915, les taxes perçues sur le tonnage des bateaux avaient déjà produit une somme d'environ 2.000.000 dollars.

Il n'est pas inutile d'entrer maintenant dans quelques développements, à l'égard de la loi du 24 août 1912 qui constitue en quelque sorte la charte législative du canal de Panama.

La Section I de l'act délimite la zone du canal et donne au canal le nom de « canal de Panama ». Elle autorise le Président des Etats-Unis à acquérir par convention avec la République de Panama toute portion nouvelle de terrain, située au-dessus ou au-dessous du niveau de l'eau, qu'il pourrait devenir nécessaire d'ajouter à la bande de 10 milles de largeur prévue par le traité Hay-Bunau-Varilla.

La Section II confère toute validité aux règlements et prescriptions promulgués dans la zone du canal, par ordre du Président.

Les Section III et IV autorisent le Président à disposer dans certaines conditions déterminées, des droits privés grevant les terrains situés dans la zone du canal. Le Président recevait également l'autorisation de confier la direction de l'achèvement et de la mise en œuvre du canal, ainsi que l'administration de la zone du canal à « un Gouverneur du canal de Panama » et à toutes autres personnes qui réuniraient la compétence nécessaire pour accomplir la tâche qu'entraînaient l'achèvement, l'entretien, la

protection, l'administration du canal et de la zone du canal.

Le Président des Etats-Unis usant de cette faculté, nomma Gouverneur du canal le colonel Goethals qui est en fonctions à l'heure actuelle.

Les émoluments et les attributions de ce fonctionnaire sont réglés dans la Section IV.

La question de la symétrie de la construction du canal n'échappa pas à l'attention du Congrès. Une disposition annexe de la Section précédente, prévoit en effet que la Commission des Beaux-Arts sera chargée d'adresser au Président, des rapports sur l'aspect artistique de la structure du canal, c'est-à-dire des écluses et autres ouvrages.

Les tarifs ont été réglés dans la Section V.

Le Président des Etats-Unis est autorisé à « fixer
« et au besoin à modifier de temps à autre, les droits
« qui seront perçus par le Gouvernement sur la navigation dans le canal. Cependant, ces droits une fois
« établis comme il est prévu précédemment, ne pourront être changés, sans que le Président des Etats-Unis n'en donne six mois à l'avance, l'avis officiel. Il ne sera perçu aucun droit sur les navires
« faisant le cabotage des Etats Unis. »

Nous examinerons plus loin, la controverse à laquelle a donné lieu cette disposition.

La Section V prévoit que les « taxes pourront
« être basées sur le tonnage brut ou net et comporter

« pour les navires de guerre, des bases d'établisse-
« ment différentes de celles qui seront adoptées pour
« les navires de commerce. Le montant des droits
« pourra être plus faible à l'égard des navires sur
« lest, que sur les bateaux chargés ou transportant
« des passagers. Dans le cas où elles seront perçues
« sur le tonnage net, les taxes frappant les navires
« de commerce ne devront pas être inférieures à
« un dollar 25 la tonne ; leur produit ne devra pas
« être inférieur, si ce n'est à l'égard des navires des
« Etats-Unis, au montant probable des dépenses que
« nécessiteront l'entretien et le fonctionnement du
« canal, sous réserve de l'article XV de la conven-
« tion conclue le 18 novembre 1901 entre les Etats-
« Unis et la République de Panama. Dans le cas où
« les taxes ne seraient pas perçues sur le tonnage net,
« elles ne devront pas dépasser une somme équiva-
« lente de 1 dollar 25 cents par tonne. Le droit perçu
« sur chaque passage ne pourra être supérieur
« à 5,25. »

Dans la Section VI, le Président des Etats-Unis reçoit l'autorisation d'installer des postes radio-télégraphiques. La même Section prévoit l'établissement de docks flottants, quais, magasins, et autres agencements destinés à faciliter la réparation ou le ravitaillement des navires des Etats-Unis, et à procurer éventuellement les mêmes commodités aux vaisseaux des autres nations moyennant un prix raisonnable.

Dans la Section VII, le gouverneur du canal de Panama reçoit les pouvoirs nécessaires pour assurer l'administration civile de la zone du canal.

Cette Section prévoit l'installation d'agglomérations bâties dans la zone du canal, et institue des tribunaux pour le jugement des affaires civiles et criminelles. Les Sections VIII et IX créent également des cours supérieures de justice.

La Section X confère au Gouverneur la mission de réglementer, avec l'approbation du Président, les conditions dans lesquelles il est permis de séjourner et de circuler dans la zone du canal. Cette clause est motivée par la raison que dans un intérêt sanitaire, il importe de réserver le droit de résider dans la zone du canal, à ceux qui sont employés au fonctionnement de l'entreprise.

La Section XI attribue à la Commission des délégués commerciaux des Etats, des pouvoirs particulièrement importants. Les navires appartenant aux compagnies de chemins de fer américains sont exclus du canal.

La Section XII prévoit l'extradition des personnes coupables d'un crime commis dans la zone du canal, et permet au Président des Etats-Unis, de placer en cas de guerre, la zone du canal sous l'autorité de la juridiction d'un officier de l'armée ou de la marine.

Telle est en substance la loi qui réglemente le canal de Panama ; elle n'a subi à ce jour d'autre

modification importante que l'abrogation de la disposition qui dans la Section V exempte du paiement de tous droits les navires caboteurs américains.

Il convient à ce sujet d'entrer dans quelques considérations.

L'article III du traité Hay-Pauncefote stipulait que comme le canal de Suez, le canal de Panama serait librement ouvert aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations dans des conditions d'entière égalité, de sorte qu'il n'existât aucune discrimination contre aucune des nations ou ses ressortissants, relativement aux charges du trafic. Ces charges devaient être justes et équitables.

Cependant, dans un message qu'il adressait au Congrès le 21 décembre 1911, le Président Taft, rappelant que les Gouvernements étrangers subventionnent leur propre marine marchande, déclarait qu'une remise équivalente au droit de passage en faveur des navires américains, ne saurait être considérée comme une discrimination contre les navires des autres puissances.

D'autre part, dans son rapport annuel daté du 2 janvier 1912, le Secrétaire du Commerce et du Travail faisait remarquer que depuis le « Rivers and Harbours act » de 1884, la pratique des Etats-Unis était de ne prélever aucune taxe sur les navires américains empruntant des voies navigables améliorées. Il demandait donc au Congrès le vote de crédits

spéciaux destinés à rembourser tous les droits de transit des navires traversant le canal de Panama.

La politique du Gouvernement des Etats-Unis se dessinait.

Elle consistait alors, non pas à accorder des privilèges directs à la navigation américaine, mais à tourner les stipulations du traité Hay-Pauncefote en remboursant sous forme de primes, les droits de passage payés par les navires américains, afin de développer la marine marchande nationale.

Au Parlement, la question ne tardait pas à se compliquer. Au sein de la Chambre des représentants, la majorité des démocrates était opposée à la fixation d'un tarif de faveur pour les navires des Etats-Unis. Au contraire, au Sénat où dominait une majorité républicaine, on inclinait comme le Président Taft et l'administration, à établir un traitement privilégié en faveur de ces mêmes navires. Sur ces entrefaites, il survint une rivalité entre partisans du canal et partisans des chemins de fer transcontinentaux.

En mai 1912, la Chambre des représentants adopta le Bill Adamson aux termes duquel, le Président était autorisé à fixer le tarif du droit de passage dans le canal, à un taux n'excédant pas 1 dollar 25 cents par tonne de jauge nette, ce tarif s'appliquant indistinctement à tous les pavillons. Mais en vertu d'un amendement apporté au Bill, devaient être affranchis de tous droits les navires employés au cabotage sur

les côtes des Etats-Unis, navires battant en fait pavillon américain, puisque le cabotage aux Etats-Unis est légalement réservé à la marine marchande nationale.

Le projet voté par la Chambre des représentants fut amendé par le Sénat : devaient être exemptés de taxes, tous les navires américains, vaisseaux de longueurs aussi bien que caboteurs, hormis les bâtiments appartenant à une association propriétaire d'une voie ferrée à travers le continent américain.

Mais dès le 8 juillet, le chargé d'affaires du Gouvernement britannique remettait à Washington une note dans laquelle le Gouvernement anglais, s'appuyant sur le traité Hay-Pauncefote, exprimait l'avis qu'il était formellement contraire à l'esprit de cette convention, d'exempter du paiement de droit de passage, les navires américains, soit que l'exemption ne dût être accordée qu'aux seuls coboteurs, soit qu'on décidât de rembourser après coup aux seuls bateaux caboteurs ou à tous les navires américains, le montant de ces droits préalablement acquittés par eux.

D'autre part, l'opposition des Compagnies de chemins de fer américains prenait au sein même du Sénat et dans la presse, une forme aiguë. Un comité mixte, composé de membres du Sénat et de la Chambre des représentants, élaborait alors un texte

nouveau et transactionnel et c'est dans ces conditions que fut voté l'act du 24 août 1912.

La façon dont le Gouvernement de Washington interprétait le traité Hay-Pauncefote, en dispensant finalement du paiement de tous droits les navires caboteurs américains, continua de soulever les protestations réitérées du Gouvernement anglais.

Voici quelle était dans ses grandes lignes la thèse soutenue par l'Angleterre.

Par le traité Clayton-Bulwer, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne avaient renoncé, chacun pour sa part, à s'assurer le contrôle exclusif du canal. Les deux puissances s'étaient conjointement engagées à prendre le canal sous leur protection, à condition que le constructeur n'établirait pas d'autres charges que celles qui sembleraient justes et équitables, et que le canal serait à la fois ouvert aux sujets de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis et aux sujets de tout autre Etat disposé à se joindre aux parties contractantes, pour la commune protection du canal. Le dessein des Etats-Unis, en négociant le traité Hay-Pauncefote, fut de reprendre leur liberté d'action, en ce sens qu'ils recouvrèrent le droit auquel ils avaient jusqu'alors renoncé de construire eux-mêmes le canal. Mais le nouveau traité limitait la liberté d'action ainsi rendue aux Etats-Unis, au principe de l'égalité de traitement.

Or la disposition incriminée de l'act du 24 novem-

bre 1912 est en antagonisme formel avec le principe de l'égalité de traitement.

Si, en effet, les navires caboteurs américains sont affranchis du paiement de tous droits, il en résulte qu'ils ne contribueront en rien aux frais d'entretien du canal. Une telle situation est fatalement destinée à entraîner l'établissement sur les navires des autres nations, de droits qui ne seront ni justes ni équitables. Car, dès l'instant que les frais d'entretien du canal doivent être couverts par des taxes sur la navigation, si on autorise certains navires à ne pas payer leur quote-part, les autres navires se trouveront chargés au delà de la proportion équitable.

Le Gouvernement anglais propose de soumettre le différend au tribunal de La Haye.

Le cabinet de Washington opposait à cette thèse la réponse suivante :

Les Etats-Unis sont les propriétaires du canal de Panama et possèdent sur lui un droit absolu, impliquant la faculté d'en accorder l'usage à leur commerce, dans les conditions qui paraissent convenables au Gouvernement américain. Ceci ne constitue qu'une question de politique intérieure. D'ailleurs, si l'on observe que le traité qui nous est opposé, ne contient aucune clause empêchant la Grande-Bretagne ou les autres pays, de favoriser leur commerce respectif et que rien ne nous donne le droit de nous plaindre d'une telle politique, la protestation du Gouverne-

ment britannique aboutirait à cette singulière conclusion que les Etats-Unis doivent être privés du bénéfice d'un droit naturel dont jouissent tous les autres pays. L'article III du traité de Hay-Pauncefote ne peut donc signifier que ceci : Les Etats-Unis traiteront sur un pied d'égalité les autres nations. Il implique simplement promesse de la part des Etats-Unis d'accorder aux divers pays dans certaines conditions le traitement de la nation la plus favorisée, lequel traitement se règle en principe non sur les avantages qu'un peuple accorde à ses nationaux, mais sur ceux qu'il concède aux autres nations. C'est dans ce sens seulement que doit être interprété le principe de l'égalité de traitement pour toutes les nations.

Quant à l'obligation de n'établir que des taxes justes et équitables, les Etats-Unis ne l'ont pas davantage méconnue.

Les taxes dont sont exemptés les navires caboteurs ne sont pas reportées sur la navigation étrangère, seul en définitive le Trésor des Etats-Unis supportera les conséquences de cette exemption.

Le Gouvernement américain concluait en affirmant énergiquement que les Etats-Unis entendaient appliquer à leur marine le traitement qui leur convenait.

La question de l'exemption des droits devint une matière passionnément discutée au LXIII^e Congrès.

Démocrates et républicains étaient extrêmement divisés. Mais un grand nombre des premiers se montraient partisans de l'abrogation de la clause litigieuse en présence de l'attitude qu'avait lui-même adoptée le Président Wilson. Des orateurs distingués tels que M. Clark et M. Underwood, combattirent le Président à la Chambre des représentants, tandis que M. O'Gorman de New-York, plaida énergiquement pour l'égalité des tarifs.

Le sénateur Root prononça alors un des discours les plus remarquables de sa carrière, insistant sur le fait, que les Etats-Unis étaient moralement tenus d'abroger la disposition d'exemption contenue dans l'act.

Le leader républicain de la Chambre des représentants, M. James Mann, de l'Illinois, s'opposa résolument au Bill d'abrogation et prétendit que les Etats-Unis avaient incontestablement le droit d'accorder un traitement privilégié à la marine marchande américaine.

La majorité des membres de la Commission des délégués commerciaux des Etats, était décidée à voter l'abrogation de la clause. Au nom de la minorité, M. Knowland présenta un rapport où il disait notamment :

« Je m'élève énergiquement contre les vues exprimées par la majorité, qui, au fond, ne sont que la réitération des arguments allégués par Sir E. Grey,

sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères d'Angleterre, en opposition avec l'attitude qu'avait adoptée le Gouvernement américain en votant la loi existante, attitude qui fut alors délibérément soutenue par M. Knox, sous-secrétaire d'Etat à la Guerre. Je proteste énergiquement contre cette tentative de contraindre le Gouvernement américain à donner une interprétation britannique au traité Hay-Pauncefote, cette décision équivaldrait à la reddition de tous nos droits et risquerait de gravement affecter dans l'avenir, les intérêts commerciaux et politiques de la nation. Nous sommes véritablement aujourd'hui en présence d'une situation sans précédent dans l'histoire du pays.

L'important organe auquel j'ai l'honneur d'appartenir et qui est le gardien de nos droits, le représentant de nos intérêts à l'égard des relations extérieures, devient l'avocat de la Grande-Bretagne. »

Mais malgré les efforts désespérés de l'opposition, le Bill d'abrogation fut voté. Le Président l'approuva le 15 juin 1915. Le Bill comporte une disposition « réservant tous les droits des Etats-Unis ». Cette précaution était destinée à calmer la susceptibilité de certains sénateurs qui se montraient fort excités par la prétendue domination qu'exerçait la Grande-Bretagne sur les affaires américaines.

CHAPITRE IV

Les Etats-Unis avaient-ils le droit de fortifier le canal de Panama ?

La question de savoir si les Etats-Unis possédaient le droit de fortifier le canal de Panama, a suscité une vive agitation dans l'opinion publique américaine.

Elle se rattachait d'ailleurs étroitement avec la situation internationale du canal.

Nous nous proposons de lui consacrer ici quelques développements.

Au cours de l'étude dont nous avons reproduit certains passages, le colonel Hains a soutenu énergiquement qu'on ne saurait accorder aux Etats-Unis le droit de fortifier le canal de Panama.

Tout d'abord, dit le Colonel Hains, il importe de ne pas perdre le souvenir des professions de foi qui ont été les nôtres pendant plus d'un demi-siècle, et d'après lesquelles, la construction du canal n'avait pas pour objet notre bénéfice exclusif, mais celui du monde entier.

En cherchant aujourd'hui à retirer du canal des

avantages égoïstes, et tel est le dessein de ceux qui veulent fortifier le canal, nous discréditons gravement notre politique première dont la grandeur n'était pas contestable. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, nous fûmes incapables d'entreprendre seuls la construction d'un canal interocéanique, et incapables d'assurer par nous-mêmes la protection du canal ; aussi étions-nous anxieux que d'autres nations nous aidassent à le construire et à garantir ensuite la liberté du transit.

Ce sentiment ressort à l'évidence de nombreux documents officiels, qui aujourd'hui se dressent comme autant de témoins muets d'une politique de désintéressement que nous ne saurions abandonner, sans encourir la réprobation de tous les peuples civilisés.

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, M. Hains considère le canal de Panama comme neutralisé. Or, dit-il, l'idée de fortifier le canal est incompatible avec la notion de neutralisation. A l'appui de cette assertion, M. Hains cite l'opinion exprimée par M. J. Bassett Moore, professeur de droit international : « On estime généralement que l'état de neutralité ou de neutralisation ne peut se concilier avec la présence des forces armées et de fortifications. »

Et le droit international nous offre plusieurs exemples d'une telle incompatibilité.

Le traité de Vienne, qui prévoit la neutralisation

de la ville libre de Cracovie, stipule que sous aucun prétexte, des forces armées ne pourront être introduites dans la ville.

Le traité de Paris, qui neutralise la mer Noire, interdit d'y maintenir aucun armement.

Dans la neutralisation du Luxembourg, il a été convenu que la ville de Luxembourg ne serait plus considérée comme une forteresse fédérale.

Dans la neutralisation des îles Ioniennes, il est dit que les fortifications existant dans l'île de Corfou et ses dépendances, n'ont plus d'objet et seront démolies.

Les traités qui ont neutralisé le cours inférieur du Danube portent que tous les ouvrages fortifiés existant sur le fleuve depuis les Portes de Fer jusqu'à l'embouchure seront détruits, et qu'il est interdit d'en édifier de nouveaux.

Les détroits de Magellan sont neutralisés par une convention intervenue entre la République Argentine et le Chili. Dans le but d'assurer la liberté du transit, il fut convenu qu'aucun ouvrage de défense ne serait élevé dans le détroit.

Nous ne partageons pas la théorie soutenue par M. Hains.

En admettant même que le canal de Panama puisse être considéré comme neutralisé par le traité Hay-Pauncefote, nous estimons qu'il n'existe aucune

incompatibilité entre la notion de neutralisation et la présence de fortifications.

La neutralisation ne saurait supprimer le droit de légitime défense. Et il importe que les territoires neutralisés ne soient pas livrés à la merci d'une attaque ennemie.

La Belgique et la Suisse avaient des armées permanentes et se trouvaient prêtes à défendre l'intégrité de leur sol national. On n'a cependant jamais prétendu que le fait par ces deux nations de posséder une organisation militaire défensive, affectât leur statut international.

Or il n'existe aucun motif d'établir à ce sujet une différence entre la neutralisation des territoires, et la neutralisation des canaux maritimes. Les deux situations sont analogues. Nous dirons même qu'on peut beaucoup plus logiquement fortifier un canal interocéanique neutralisé, car les fortifications d'un canal sont fixes et purement défensives, tandis que les armées d'un pays neutralisé sont susceptibles d'être employées à un dessein offensif.

Les traités Hay-Pauncefote et Hay-Bunau Varilla, il faut en convenir, ne sont pas suffisamment clairs, en ce qui concerne le droit de fortifier le canal de Panama.

Le traité Hay-Pauncefote contient seulement une disposition ainsi conçue :

« Les Etats Unis seront libres toutefois de main-

« tenir une surveillance militaire suffisante pour protéger le canal en cas de nécessité, contre toute tentative de désordre ou d'infraction aux règlements. »

Ce texte manque évidemment de précision. Lord Landsdowe disait à ce sujet :

« J'entends bien qu'en ne faisant aucune allusion à la question de défense, le gouvernement des Etats-Unis désire se réserver la faculté de prendre les mesures nécessaires pour protéger le canal, si les Etats-Unis entraient en guerre, contre tout risque de destruction ou de dommage susceptible de venir d'une attaque ennemie. »

« D'un autre côté, j'en conclus que, sous réserve de l'exception formulée plus haut, il n'existe là aucune intention de déroger aux principes de neutralité fixés par le présent traité. »

« En ce qui concerne la première de ces considérations, je ne saurais nier que des circonstances peuvent surgir où, tant à un point de vue national que pour la sauvegarde des intérêts commerciaux du monde entier, il serait pour les Etats-Unis d'une suprême importance, qu'ils demeuraient libres de prendre les mesures nécessaires à la défense du canal, alors qu'eux-mêmes participeraient au conflit. »

Le traité Hay-Bunau Varilla est plus explicite. Aux termes de l'article XXIII.

« S'il devenait nécessaire d'employer des forces armées afin d'assurer la protection du canal, des navires qui en feront usage, des chemins de fer et des ouvrages auxiliaires du canal, les Etats-Unis auront le droit de se servir à cet effet de leurs forces terrestres et navales et d'établir des fortifications. »

Cet article comporte une réserve qui lui donne un sens conditionnel. Il ne semble pas en réalité conférer aux Etats-Unis le droit d'édifier sur le canal de Panama, des fortifications permanentes. Mais, alors, se pose la question de savoir, si des fortifications non permanentes seraient susceptibles de remplir le but que se propose l'article précédent.

Nous pensons que ce point doit être résolu autrement que par la stricte lecture des textes. Si l'on considère, en effet, comme nous l'avons précédemment envisagé, que le canal de Panama a été construit en territoire américain, par les Américains, au moyen de capitaux américains, il est impossible de refuser aux Etats-Unis le droit de protéger contre toute surprise, une voie de communication qui représente pour eux un intérêt stratégique considérable, et dont la perte leur causerait un préjudice incalculable.

Chose assez étrange, l'amiral Dewey, le vainqueur de la guerre hispano-américaine, n'était pas partisan du projet de fortifier le canal de Panama. Dans un entretien qu'il avait accordé au rédacteur d'un grand

journal américain, il exprima l'opinion suivante :

« Fortifier le canal de Panama ? Il ne saurait en être question ! Si, comme je le conçois, le canal doit être neutralisé, le fortifier conduirait à en faire le théâtre des hostilités en temps de guerre. L'établissement de fortifications entraînerait d'énormes dépenses, il faut y renoncer ; la présence de notre puissante flotte constituera une garantie suffisante de la sécurité du canal, en temps de paix comme en temps de guerre. »

Cet avis n'a pas prévalu. Les Américains ont pourvu le canal de Panama de défenses formidables, et qui le rendent vraiment inexpugnable.

La topographie du canal se prêtait d'ailleurs admirablement à ce dessein. Du côté de l'océan Atlantique, l'entrée de la « Limon Bay » est si resserrée que la position de « Toro point », d'une part, et l'île Margarita, d'autre part, permettent de commander complètement l'entrée de la mer.

Du côté de l'océan Pacifique, les îles Naos, Flammence, Porico, véritables rochers abrupts qui émergent à pic au-dessus de la mer, offrent de merveilleuses facilités pour la défense du canal. Les Américains ont mis à profit, les découvertes les plus récentes de l'artillerie moderne. Le canal de Panama est défendu à chacune de ses extrémités, par un canon de 16 pouces : le calibre de cette pièce en fait un des engins les plus puissants du monde, sa lon-

gueur est de 50 pieds, et sa portée atteint 24 milles sous un angle de 45 degrés. Le projectile pèse 2.409 livres et mesure 6 pieds de long.

Les défenses secondaires se composent aux deux points extrêmes du canal, de 6 canons de 14 pouces, 6 canons de 6 pouces, 16 mortiers de 12 pouces, et 8 obusiers de 7 pouces. Toutes ces batteries sont mobiles, munies des derniers perfectionnements et actionnées au moyen de l'électricité.

Avec un pareil armement, le canal de Panama ne saurait redouter aucune attaque. Quelle flotte ennemie oserait en effet exposer ses vaisseaux au feu terrifiant de tous ces canons ?

Les ingénieurs américains ont également protégé le canal contre toute tentative de surprise, susceptible de venir de la haute mer. Les forts sont pourvus d'énormes projecteurs prêts à fouiller l'horizon. Chacun d'eux a coûté 25.000 dollars.

D'importants contingents militaires occupent les ouvrages fortifiés du canal.

Les généraux américains Board et Weaser qui ont dirigé l'établissement des travaux de défense, considèrent que le canal de Panama constitue une position imprenable.

CHAPITRE V

Suez et Panama

Avant l'ouverture du canal de Panama, le droit international n'offrait pas d'autre exemple d'un canal interocéanique que le canal de Suez. Et le traité Hay-Pauncefote a pris pour modèle la Convention de Constantinople. Aussi, nous semble-t-il naturel d'établir ici un court parallèle entre le canal de Suez et le canal de Panama.

Les deux canaux présentent des points de ressemblance assez frappants.

L'un et l'autre ont le caractère de détroits artificiels unissant deux mers, et sont situés entièrement sur le territoire d'une seule puissance. Et dans les deux cas, les pays qui exerçaient la souveraineté sur le territoire de la zone du canal, ne disposaient pas de ressources financières suffisantes pour mener l'entreprise à bien. Leur puissance était également trop faible pour assurer la protection du canal après son achèvement.

Il est même remarquable que les deux nations ont respectivement éprouvé des préoccupations identiques, en ce qui concernait leur future situation à l'égard du canal : c'est ainsi que la Sublime-Porte en 1856, et la Nouvelle-Grenade en 1866 ont déclaré la neutralité perpétuelle des territoires que devaient emprunter les canaux projetés. Les deux canaux présentent l'un et l'autre un intérêt immense pour le commerce international, et constituent pareillement des points stratégiques d'une valeur considérable : le canal de Suez permet à l'Angleterre d'entretenir une communication rapide avec ses possessions de l'Inde et de l'Australie ; le canal de Panama en donnant à la flotte américaine la faculté de passer d'une mer à l'autre, représente au point de vue militaire pour les Etats-Unis un intérêt vital.

Mais on ne saurait pousser plus loin la comparaison. Tandis, en effet, que la construction du canal de Panama a été opérée par une grande puissance, le percement de l'isthme de Suez a été entrepris par une Compagnie privée, dont à l'origine les actionnaires étaient en majorité des particuliers. Il est vrai que, depuis 1882, le gouvernement anglais a acquis un nombre considérable d'actions de la Société : de ce fait, l'Angleterre entre toutes les nations européennes, possède un intérêt financier prépondérant dans le canal de Suez.

La Convention de Constantinople garantissant la

libre navigation dans le canal de Suez, a été signée par les principales puissances de l'Europe.

Le traité Hay-Pauncefote n'est intervenu qu'entre l'Angleterre et les Etats-Unis.

M. de Bustamante a expliqué avec beaucoup de précision, la raison de cette différence. Elle est d'ordre historique.

« L'Egypte, dit-il, avait avant le creusement du
« canal, un caractère international, caractère qui
« permettait de supposer certains droits de la part
« des puissances européennes. La Colombie était et
« est toujours, avant comme après la concession du
« canal, un pays entièrement libre, civilisé, indépen-
« dant,

« ... Depuis 1831, grâce aux ambitieuses tentatives
« de Méhémet Ali, l'Egypte commence de devenir
« un facteur important de la question d'Orient... A
« partir de ce moment, il n'est plus possible d'écrire
« l'histoire intérieure de l'Europe, sans avoir à s'oc-
« cuper à chaque instant de l'Egypte.

» Les tribunaux mixtes, l'intervention financière
« anglaise, des faits multiples prouvent surabondam-
« ment que les gouvernements européens ont acquis
« le droit de s'intéresser aux questions égyptiennes,
« et que ce droit a été sanctionné par l'histoire et les
« traités. Ceci explique qu'on ait considéré le canal
« de Suez comme un détail du problème égyptien,

« comme un facteur qui venait fortifier ce qu'on a
« appelé l'internationalité de ce pays.

« ... La situation de la Colombie est toute diffé-
« rente, sa vie nationale n'intéresse en rien le reste
« du monde, ôtez à la Colombie le canal interocéani-
« que, et il ne lui restera aucun des caractères dis-
« tinctifs d'un pays international.

« Enfin, termine M. de Bustamante, en vertu d'un
« accord général, l'Egypte et la Turquie sont sou-
« mises à une sorte de tutelle tantôt préjudiciable,
« tantôt protectrice des grandes puissances. La
« Colombie, elle, appartient au continent américain
« dont tous les Etats indépendants, du Nord au Sud,
« proclament comme un dogme la doctrine de
« Monroe et l'opposent à toute intervention possible
« des nations européennes ».

TROISIÈME PARTIE

Rôle économique du canal de Panama

CHAPITRE PREMIER

Avantage pour les navires de la voie de Panama

La question du trafic du canal de Panama a fait l'objet d'un rapport très étendu et minutieusement documenté, présenté au Gouvernement des Etats-Unis par M. Emory Johnson.

M. Johnson fait tout d'abord remarquer que tout est prêt pour amener au nouveau canal tout le trafic disponible.

Evidemment, le canal de Panama possède sur celui de Suez un avantage considérable : lorsque le canal a été construit, la marine à voiles était encore très importante dans le monde ; or, la route de Suez était pratiquement interdite aux navires à voiles ; les escales, les agences commerciales, les

lignes de navigation n'étaient pas encore régulièrement organisées. Il a fallu près de douze ans pour que l'outillage se transformât, pour que les agences fussent fondées, pour que les lignes régulières de navires à vapeur fussent établies, tandis que tout cela se trouvait fait d'avance pour le canal de Panama. Par conséquent, on peut admettre avec M. Emory Johnson que fort peu de temps après l'ouverture, deux ou trois ans au plus, le canal de Panama recevra tous les bateaux qui auront intérêt à prendre cette voie.

Cet intérêt dépend d'un facteur principal : le raccourcissement du trajet, et de facteurs secondaires : les droits de péage, les facilités d'approvisionnement en combustible, les conditions climatiques, l'attraction des régions où le fret est disponible.

L'influence du facteur principal est facile à dégager : la carte ci-jointe montre que par rapport à la côte est des Etats-Unis, tout le bassin du Pacifique est situé dans la zone d'influence du canal de Panama ; que, par rapport à l'Europe, il en est ainsi de la côte ouest des Etats-Unis jusqu'au sud de Valparaiso, et pour la Nouvelle Zélande ; et qu'au contraire toute la côte est de l'Asie y compris le Japon est, par rapport à l'Europe, dans la zone d'influence du canal de Suez. Cependant, vu la faible différence des distances, le trafic entre l'Europe et le Japon, ou l'Australasie pourrait hésiter entre les deux voies, si celle

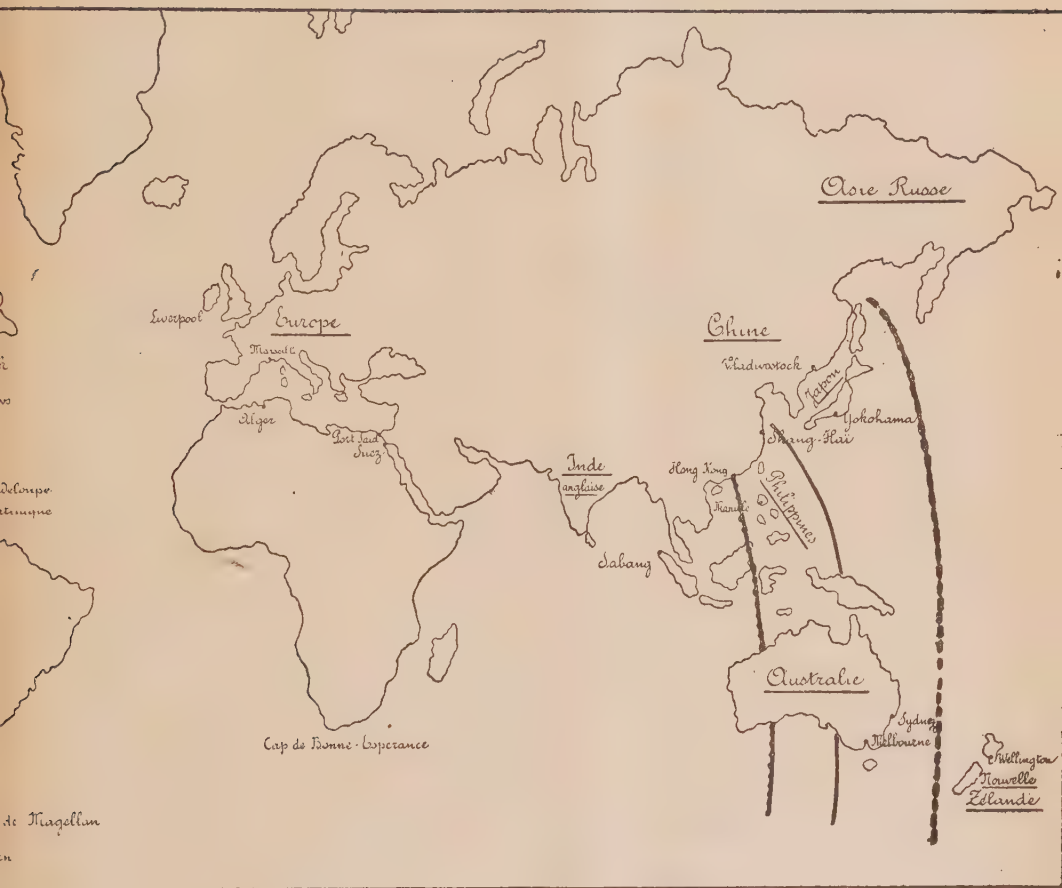




Ligne
 marquée
 par
 des traits

Les points à droite de la ligne marquée par des traits sont plus près de Liverpool par Panama que par Suez.

Les points à gauche de la ligne marquée par des traits sont plus près de Liverpool par Suez que par Panama.



points à droite de la ligne pointillée sont
près de New-York par Panama que par Suez.

Ligne

points à gauche de la ligne pointillée sont
près de New-York par Suez que par Panama.

noire

Les points à droite de la ligne noire sont p
près de New-York par Panama que de Liverp
par Suez.

Les points à gauche de la ligne noire sont p
près de Liverpool par Suez que de New-York p
Panama.

de Suez ne présentait l'énorme avantage d'un grand nombre d'escales échelonnées sur tout le parcours.

Les facilités d'approvisionnement en combustible joueront un certain rôle. Les bateaux partant d'Europe ou d'Amérique par la route de Suez, seront forcément amenés à s'approvisionner de charbons anglais sur un des points proches de leur parcours, dans une région où ce charbon coûte par tonne 1 ou 2 dollars de plus que le charbon que l'on peut trouver en Extrême-Orient, en Australie ou dans l'Amérique du Nord. Il paraît probable que le charbon des Etats-Unis pourra être vendu sensiblement moins cher à Colon que le charbon anglais à Port-Said.

L'exemple suivant emprunté au rapport de M. Emory Johnson, montre l'importance de ces différences de prix.

On a comparé pour l'année 1911 les dépenses en charbon de deux bateaux identiques, jaugeant 2.917 tonnes nettes (jauge anglaise), en allant à New-York à Manille et retour. L'un par Suez, l'autre par Panama, à une vitesse moyen de 10 nœuds 1/4. Les distances à parcourir sont à très peu de chose près les mêmes : pour la voie de Suez, les dépenses ont été relevées directement ; pour la voie de Panama elles ont été calculées par le Major Eug. T. Wilson « subsistence officer for the Isthmian Canal commission ». Par Suez, le bateau considéré, a consommé 4.475 tonnes coûtant 20.868 dollars. Par

Panama, il aurait consommé 4.490 tonnes représentant 18.222 dollars 50. En passant par Panama, il aurait ainsi économisé 12, 5 0/0 de la somme dépensée en passant par Suez. Mais le raisonnement pêche, en ce qu'il n'est pas tenu compte dans le calcul en question, de la plus grande puissance calorifique du charbon anglais : il nous semble que si l'on faisait entrer ce facteur en ligne de compte, il n'existerait plus qu'un bénéfice des plus minimes en faveur de Panama. Et d'autre part, l'avantage de trouver sur la route de nombreux points de ravitaillement est tout à l'avantage du canal de Suez.

Les conditions climatériques sont plutôt en faveur de Panama qu'en faveur de Suez. On évitera en passant par Panama un long séjour dans les mers tropicales, et les traversées particulièrement pénibles de la mer Rouge ; en outre, dans les zones de vents alizés qu'on coupera en suivant la voie de Panama, on pourra souvent compter sur des temps plus calmes que dans l'Océan Indien. Enfin la recherche du fret pourra engager certains navires se trouvant sur la côte Pacifique d'Asie ou en Australasie, à rentrer en Europe par Panama. Ces navires traversant l'Océan Pacifique partiellement chargés, viendront chercher un complément de fret pour l'Europe soit sur la côte ouest, soit sur la côte est de l'Amérique. Mais il semble que ce sera là, au moins pour assez longtemps, un cas exceptionnel.

Ces quelques indications permettent de conclure qu'il ne saurait s'engager de lutte économique entre les canaux de Suez et de Panama : la plus grande partie du trafic de chacun d'eux lui est dévolue par la configuration des continents. La petite part qui pourrait être disputée est celle qui est relative aux régions situées près de la limite des zones d'influence. Elle ne vaut pas les sacrifices que sa conquête nécessiterait.

Le gouvernement des Etats-Unis a sans doute tenu compte de ces considérations, en fixant le droit de péage à Panama à 1 dollar 20 cents par tonne de jauge nette, c'est-à-dire au chiffre même du tarif en vigueur à Suez, 6 fr. 25 par tonne de jauge nette. Mais il a aussi cherché à appliquer un droit modéré, n'écartant du canal aucun des navires que le raccourcissement du trajet invite à y passer. En réalité, le tarif de Panama sera un peu inférieur à celui de Suez, car la jauge nette de Suez est comme on sait supérieure de 3 o/o environ à la jauge nette américaine qui semble devoir être appliquée à Panama.

CHAPITRE II

Le trafic du canal de Panama. Les prévisions et les premiers résultats du transit

Longtemps avant l'époque de l'achèvement du canal de Panama, des commissions d'experts nommées par les Compagnies de chemins de fer américains et par le Gouvernement des Etats-Unis, s'étaient livrées à de minutieuses études, en vue de rechercher l'intensité du trafic qui semblait devoir passer par le canal.

M. Emory Johnson a particulièrement étudié la question dans son remarquable rapport.

Il a notamment déterminé avec le plus grand soin, le trafic qu'on pouvait prévoir pour l'année 1915.

S'inspirant des considérations qui viennent d'être exposées dans le chapitre précédent, M. E. Johnson a admis que le canal de Panama recevrait l'intégralité du trafic entre l'Europe et la côte ouest des deux Amériques, entre les Etats-Unis et les côtes de l'océan Pacifique: 50 o/o du trafic de l'Europe

avec la Nouvelle-Zélande, 10 o/o du trafic de l'Europe avec l'Australie et 5 o/o du trafic de l'Europe avec le Japon et avec la Chine au nord de Shanghai.

Ces hypothèses ne semblent pas empreintes d'un optimisme exagéré. D'autre part, M. Emory Johnson a établi par une critique serrée des statistiques tenues par les différents pays, par les Etats-Unis en particulier, le tonnage de jauge nette qui aurait été intéressé à prendre la voie du canal de Panama en 1910. Il a trouvé 8.328.029 tonnes, dont 5.370.205 tonnes pour le trafic de l'Europe, 2.539.384 tonnes pour le trafic de la côte est des Etats-Unis, et 418.490 tonnes pour le trafic à travers l'isthme de Panama dont l'origine reste incertaine.

Pour passer du trafic de 1910 au trafic probable de 1915, M. Emory Johnson a étudié l'accroissement en tonnage des différents courants commerciaux du monde pendant la décade 1900-1910 : il est arrivé à la conclusion que cet accroissement a été de 52 o/o pour l'ensemble de ces courants commerciaux, de 67,50 o/o pour le trafic des Etats-Unis avec les contrées non européennes, de 70,25 o/o pour le trafic du canal de Suez ; il a trouvé d'autre part que le coefficient d'accroissement mondial des échanges en volume a été pendant la même période de 58,4 o/o : il en a conclu à une augmentation probable de 5,9 o/o pour le trafic du canal de Panama de 1910 à 1915 et

il a trouvé ainsi pour le tonnage de jauge nette probable en 1915 : 10.500.000 tonnes.

On voit que dans la période considérée, le tonnage du canal de Suez a augmenté relativement plus que le tonnage mondial ; cela provient du fait que le canal de Suez met en rapport l'Europe avec des régions encore arriérées comme la Chine, les Indes, la côte orientale d'Afrique, mais qui s'ouvrent actuellement à la civilisation occidentale. Leur coefficient d'échange qui hier encore était à peu près nul, augmente très rapidement en ce moment, et c'est pour cela que le coefficient spécial d'accroissement du tonnage du canal de Suez, dépasse notablement le coefficient mondial moyen.

Les prévisions de M. Emory Johnson sur l'augmentation du trafic sont certainement modérées ; un simple exemple le prouve : aux Etats-Unis, en 1910, le tonnage total des marchandises transportées par mer et par les chemins de fer transcontinentaux a été de 6.000.000 tonnes (de poids) environ, et la part de la navigation dans ce total ne fut que de 10 0/0. Très certainement, le total et la part de la navigation sont destinés à s'accroître très rapidement quand le canal de Panama sera ouvert.

Conservant ce même coefficient annuel d'augmentation de trafic, M. Emory Johnson calcule qu'en 1925 le tonnage de jauge nette passant par le canal de Panama sera de 16.170.000 tonnes. Il dit que le

trafic permettra de récupérer les 375 millions de dollars dépensés par les Etats-Unis pour l'achèvement du Canal, et il présente à ce sujet le calcul suivant :

Tonnage probable en 1825 :.....	16.170.000 tonnes
Recette correspondant au tarif de 1 dollar 25 cents.....	19.400.000 dollars

Dépenses en 1925

Exploitation.....	3.500.000	—/
Administration civile et sanitaire.....	500.000	—
Intérêts à 3 o/o sur une somme de 375.000.000 de dollars.....	11 250.000	—
Amortissement 1 o/o.....	3.750.000	—
Annuité à la République de Panama..	250.000	—
Total.....	19.250.000	dollars

Mais pour assurer la rémunération du capital de 375 millions de dollars, il faut, comme on le voit, que le tarif soit maintenu à 1 dollar 20 cents par tonne. De plus, dans son calcul, M. Emory Johnson a fait état de tout le trafic. Et à l'époque où il rédigeait son rapport, le Congrès des Etats-Unis se disposait à voter l'exemption de droits en faveur des navires américains naviguant au cabotage. Mais cette exemption n'existe plus aujourd'hui et l'erreur qu'elle entraînait dans le calcul précédent disparaît de ce fait.

Dans quelle mesure la réalité a-t-elle justifié les

calculs que M. Emory Johnson avait faits au sujet du trafic du canal de Panama ?

Deux événements d'ordre divers ont contribué à étouffer, dans une certaine mesure, l'essor de la grande entreprise.

La guerre européenne, survenant très peu de temps avant l'ouverture du canal de Panama, a restreint tout d'abord dans une trop large mesure l'importance du trafic maritime international. D'autre part, une série d'éboulements ont obstrué le canal et interrompu durant plusieurs mois la navigation. Néanmoins, si nous observons la statistique du mouvement des navires passant par Panama au cours des mois où le canal fut ouvert à la navigation, il est permis de dire que l'importance du trafic a largement dépassé les prévisions.

Du 15 août au 1^{er} novembre 1914, 49 navires appartenant au commerce de cabotage des Etats-Unis, et d'un tonnage variant de 6.000 à 12.000 tonnes ont franchi le canal. D'aussi loin que des Etats d'Ohio et d'Indiana, le fret arrivait en volume considérable par le chemin de New-York et passait par le canal de Panama pour se rendre sur la côte du Pacifique. Et le fret venait encore affluer dans le canal de points situés aussi loin dans l'intérieur du pays, et transitait par Houston, New-Orléans, Baltimore et autres ports de l'Atlantique.

Pour donner un exemple, une cargaison de

15.000 tonnes de tuyaux de fonte venant de Youngstown (Ohio) est passée par New-York et franchit ensuite le canal.

Depuis la date de l'ouverture jusqu'au 1^{er} décembre 1914, 257 navires sont passés par le canal de Panama.

Le tableau suivant indique la provenance et la destination des navires et les tonnages respectifs :

	Nombre de navires	Tonnage
Cabotage allant vers l'est.....	54	320.155
Cabotage allant vers l'ouest.....	61	282.020
Côte Pacifique des Etats-Unis en Europe	34	248.020
Europe à la côte Pacifique des Etats- Unis.....	8	38.318
Amérique du Sud aux Etats-Unis et en Europe	24	166.917
Etats Unis et Europe à l'Amérique du Sud.....	15	74.644
Côte Atlantique des Etats Unis en Extrême-Orient.....	24	148.207
Divers.....	37	19.203
Total.....	257	1.297.484

CHAPITRE III

Conséquences de l'ouverture du canal de Panama sur le trafic du canal de Suez

Les hypothèses faites par M. Emory Johnson sur les courants commerciaux qui prendront la voie de Panama, définissent en même temps ceux qui, selon lui, quitteront la voie de Suez en totalité ou en partie. D'après cela, le canal de Suez perdrait l'intégralité du trafic entre l'Europe et la côte ouest des Etats-Unis et entre la côte est des Etats-Unis et la région ouest de l'océan Pacifique, 10 o/o du trafic entre l'Europe et l'Australasie, 5 o/o du trafic entre l'Europe, la Chine septentrionale et le Japon.

Les statistiques tenues par la Compagnie du canal de Suez pour l'année 1910, permettent de calculer sur ces bases, la perte qui se serait produite au cours de cette année.

Europe, Côte ouest des Etats-Unis.....	190.000 tonnes
Côte est des Etats-Unis, Région ouest du Pacifique.....	353.000 —
Europe, Australasie (10 o/o).....	143.000 —
Europe, Chine septentrionale, Japon (5 o/o).	130.000 —
Total :	822.000 tonnes

Toutefois, il convient de remarquer que les statistiques ne donnent pas une idée absolument juste du trafic entre la côte est des Etats-Unis et la région ouest du Pacifique, parce qu'une partie de ce trafic s'établit par l'intermédiaire de l'Europe ; c'est ainsi que le plus souvent, les laines d'Australie sont d'abord exportées en Angleterre d'où elles sont ensuite réexportées aux Etats-Unis. Il en résulte que le trafic total entre la côte est des Etats-Unis et la côte ouest du Pacifique est supérieur au trafic visible, dans une proportion que M. Emory Johnson, à la suite d'études détaillées, propose de fixer à 5/3 environ. Au trafic direct entre la côte est des Etats-Unis et l'Australasie, s'ajoute donc un trafic indirect venant d'Australasie par l'Europe. Si après l'ouverture du canal de Panama, ce trafic se faisait directement entre l'Australasie et les Etats-Unis, le canal de Suez enregistrerait une nouvelle perte de 236.000 tonnes ; par contre la perte ci-dessus calculée entre l'Europe et l'Australasie serait réduite de 10 o/o de 236.000 tonnes ou de 24.000 en chiffres ronds. Après ces rectifications, le tableau précédent se trouve ainsi modifié.

Europe, Côte ouest des Etats-Unis.....	190.000 tonnes	
Côte est des Etats-Unis, Région ouest du		
Pacifique	589.000	—
Europe, Australasie (10 o/o).....	103.000	—
Europe, Japon (5 o/o).....	130.000	—
Total :	<u>1.032.000</u>	—

Mais ce calcul, comme d'ailleurs le précédent, n'est pas à l'abri de la critique. En particulier, il paraît vraisemblable que les tonnes qui actuellement vont d'Europe par Suez à la côte ouest des Etats Unis, ne cesseront pas de passer par Suez, car elles font partie d'un trafic mixte, assuré par des lignes régulières qui desservent en même temps les ports d'Extrême-Orient. Rien ne prouve non plus, que les laines d'Australie ne continueront pas à passer par le marché de Londres.

Il semble donc probable que les chiffres ci-dessus sont quelque peu exagérés et que la perte du trafic du canal de Suez n'aurait pas même atteint 822.000 tonnes en 1910. Or en 1910, le trafic total du canal de Suez s'est élevé à 16.581.898 tonnes nettes. La perte eut donc été de 5 o/o tout au plus.

De 1910 à 1912, soit en deux ans, l'augmentation du tonnage net transitant par le canal de Suez a été de 22,33 o/o, alors que le tonnage passant par Suez et engagé dans le trafic entre l'Europe et la côte Pacifique de l'Amérique, n'a pas sensiblement varié : l'expérience prouve donc, comme on devait le prévoir *a priori*, que les courants de trafic particulièrement favorisés par l'existence du canal de Suez s'y développent plus rapidement que les autres : il est donc légitime d'admettre que la proportion de perte de 5 o/o à peu près exacte en 1910 sera moins forte en 1915. En tous cas, la perte sera certainement assez

faible et on peut affirmer que dans l'état actuel du commerce du monde, la concurrence du canal de Panama n'est guère à craindre pour le canal de Suez.

Cependant, cette concurrence s'exercera incontestablement dans l'avenir. La côte est des Etats-Unis, pays essentiellement industriel, cherchera un jour ou l'autre à exporter ses produits. Actuellement les Etats-Unis, avec l'énorme prépondérance de leur marché intérieur, absorbent eux-mêmes toutes leurs productions industrielles, mais un jour viendra où il n'en sera plus ainsi, et lorsque ce jour arrivera, les produits de l'industrie américaine chercheront des débouchés au dehors et se déverseront sur le monde entier. Or le canal de Panama est pour les Etats-Unis un instrument de domination économique aussi bien que politique sur l'océan Pacifique, les Américains seront donc incité à pénétrer de plus en plus dans cet océan, et à apporter leurs produits en Chine, au Japon et jusqu'à Singapour.

Il est certain qu'un grand courant commercial venant de la côte est des Etats-Unis, et allant vers l'Extrême-Orient, se développera alors et remplacera en partie le courant qui part aujourd'hui presque exclusivement de l'Europe. Ce sera non seulement pour le canal de Suez, mais pour l'Europe, toute entière, une concurrence indirecte qui anra certainement plus tard des conséquences très importantes.

Mais lorsque ces circonstances se seront produites,

le commerce mondial sera devenu tellement énorme que le canal de Suez aura atteint des recettes et un trafic qu'on ne peut même pas imaginer aujourd'hui.

CHAPITRE IV

Influence du canal de Panama sur le développement économique des Etats-Unis.

En ce qui concerne la côte de l'océan Pacifique, l'ouverture du canal de Panama déterminera une véritable révolution dans les conditions du commerce et de l'industrie.

A ce sujet, M. Robert Newton Lynch, président directeur de la Chambre de commerce de San-Francisco, s'est livré à une intéressante étude dont nous extrayons les aperçus suivants :

La ville de San-Francisco, dit-il, représente certainement un des meilleurs ports du monde entier, mais elle est loin d'avoir acquis le développement auquel semble devoir la prédestiner une situation incomparable.

San-Francisco est aujourd'hui le point d'arrivée des grands réseaux transcontinentaux, et jusqu'à présent, la côte du Pacifique n'a guère été dans toute son étendue que le débouché des grands centres ma-

nufacturiers de l'Est. Cette région n'a encore ainsi atteint qu'un très faible degré d'expansion industrielle, et se trouve entièrement envahie par les produits qui affluent des manufactures de l'Est.

L'ouverture du canal du Panama changera complètement la face des choses, au profit de la côte du Pacifique.

Le faible coût des taxes imposées à la navigation dans le canal, renversent les conditions précédentes basées sur les tarifs des chemins de fer, au point qu'à l'avenir, la grande majorité des marchandises préféreront la voie de mer à la voie de terre. Ainsi l'homme d'affaires de l'Ouest peut-il aujourd'hui s'installer délibérément dans la région de San-Francisco, et défier bravement la menaçante concurrence de l'Est, avec la conviction que tous les territoires de l'Ouest appartiennent maintenant à la côte du Pacifique, les produits venant de points situés à l'est des Montagnes Rocheuses arriveront par mer à San-Francisco et s'achemineront ensuite par mer vers l'Est.

Les conséquences en seront inappréciables. Les industriels et manufacturiers de l'Est créeront des usines tout le long du littoral du Pacifique, stimulant ainsi le développement économique de cette région.

Tous les capitaux de l'Ouest seront de la sorte encouragés à profiter de l'occasion exceptionnelle qui s'offre à eux.

Les industries agricoles de la côte du Pacifique au-

ront dès lors intérêt à se diriger vers les marchés plus lointains et plus vastes que l'ouverture du canal met à leur disposition, et dans leur trajet de retour, les bateaux viendront approvisionner les centres manufacturiers de l'Ouest des matières premières qui leur sont nécessaires.

San-Francisco est donc destinée à devenir la source d'immenses ramifications industrielles et commerciales.

Toute la côte du Pacifique paraît également appelée à voir augmenter dans une portion très considérable sa population. Aujourd'hui, il y a moins d'habitants demeurant à l'ouest des Montagnes Rocheuses que dans la ville de New-York. Mais à l'avenir, l'ouverture du canal de Panama offrira une voie moins coûteuse aux émigrants européens, et d'ailleurs en présence du prodigieux essor industriel et commercial auquel la côte du Pacifique se trouve destinée, quel vaste champ de féconde activité cette région ne mettra-t-elle pas à la disposition des multitudes de gens qui sont en quête de pays neufs ?

Le canal de Panama présente également un intérêt tout particulier pour la Californie. Ce territoire possède en effet de merveilleuses richesses naturelles, mais qui avaient besoin de se développer et de passer dans le courant du commerce mondial, de bénéficier de conditions de transports plus avantageuses.

Le canal de Panama aura notamment une influence immédiate sur l'industrie du pétrole. La Californie fournit actuellement la moitié de la quantité de pétrole consommée dans le monde entier. Elle a cependant été fréquemment gênée par une surproduction de ce produit, qui, faute de moyens de transports, ne trouvait pas de débouchés suffisamment rapides.

L'ouverture du canal remédiera à cet inconvénient et le précieux combustible sera distribué plus abondamment à l'avenir, dans le domaine du commerce mondial.

Vu : le Président de la thèse

GEOUFFRE DE LAPRADELLE

Vu le Doyen,
LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. POINCARÉ

BIBLIOGRAPHIE

- Sullivan (G. H.) et Cromwell.* — Compilation of documents and diplomatic correspondence relative to a trans isthmian canal in central America (New-York, 1903).
- Bustamante (De).* — Le canal de Panama et le droit international (Revue de droit international et de législation comparée, t. XXVII).
- Holland (T.-E.).* — Studien in international law. Oxford, 1898.
- Hains (Peter E.).* — The neutralisation of the Panama Canal. (American Journal of international law, vol. III).
- Davis (George).* — Fortifications at Panama (American Journal of international law, vol. III).
- Knapp (H.-S.).* — The real status of the Panama Canal as regard neutralisation (American S. of. international law, vol. IV).
- Laurence (T.-S.).* — Principles of international law. London, 1910.
- Martens de (F.).* — La neutralisation du Danemark (Revue des Deux-Mondes, nov. 1903).
- Bassett Moore (John).* — A digest of international law, 1906.
- Oppenheim (L.).* — International law. London 1905.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — <i>Les Origines</i>	5

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DIPLOMATIQUE DU CANAL DE PANAMA

CHAPITRE I. — L'attitude première des Etats-Unis....	17
CHAPITRE II. — L'intervention anglaise.....	28
CHAPITRE III. — Les Etats-Unis cherchent à se rendre maîtres du canal de Panama.....	35
CHAPITRE IV. — Le canal de Panama sous la domina- tion américaine.....	44

DEUXIÈME PARTIE

SITUATION JURIDIQUE DU CANAL DE PANAMA

CHAPITRE I. — De la neutralisation.....	61
CHAPITRE II. — La situation internationale du canal de Panama.....	72
CHAPITRE III. — L'act du 24 août 1912 et les discus- sions qui furent provoquées par la question des tarifs.....	89

CHAPITRE IV. — Les Etats-Unis avaient-ils le droit de fortifier le canal de Panama.....	102
CHAPITRE V. — Suez et Panama.....	110

TROISIÈME PARTIE

ROLE ÉCONOMIQUE DU CANAL DE PANAMA

CHAPITRE I. — Avantages pour les navires de la voie de Panama	115
CHAPITRE II. — Le trafic du canal de Panama. Les prévisions et les premiers résultats du transit.	120
CHAPITRE III. — Conséquences de l'ouverture du canal de Panama pour le canal de Suez.....	126
CHAPITRE IV. — Influence du canal de Panama sur le développement économique des Etats-Unis...	131

Imp. JOUVE et C^e, 15, rue Racine, Paris — 3916-19
